

Débat public CIGEO

Conférence de citoyens

**RAPPORT DU COMITÉ
D'ÉVALUATION**

Luigi Bobbio

Jean-Michel Fourniau

13 juin 2014

SOMMAIRE

Développer l'expérimentation démocratique : Synthèse des dix-huit recommandations à la CNDP	I
Développer l'expérimentation démocratique : dix-huit recommandations à la CNDP	1
Note du Comité d'évaluation de la conférence de citoyens dans le cadre du débat public CIGÉO	47
Note complémentaire n° 1 - Conférence de citoyens et gestion à long terme des déchets radioactifs : une histoire difficile	55
Note complémentaire n° 2 - Les conditions du débat public sur la gestion à long terme des déchets radioactifs. Comparaison 2005-2013 (Version provisoire)	69
Note complémentaire n° 3 - Les conditions de décision et d'organisation de la conférence de citoyens	71
Note complémentaire n° 4 - L'évaluation des mini-publics dans la littérature internationale	83
Bibliographie sur les dispositifs participatifs et délibératifs et leur évaluation	91
Annexe : Liste des entretiens réalisés	99
Annexe confidentielle <i>non publiée</i> : Indications sur le recrutement du panel	

DÉVELOPPER L'EXPÉRIMENTATION DÉMOCRATIQUE. RÉSUMÉ DES DIX-HUIT RECOMMANDATIONS À LA CNDP

I. Spécificités procédurales et dynamique propre des mini-publics

Recommandation n° 1 : L'organisation d'un mini-public [un groupe de citoyens tirés au sort ayant pour tâche de délibérer et de produire un avis collectif sur un problème posé par un commanditaire] doit être systématiquement confiée par le commanditaire à un Comité de pilotage indépendant. Dans le cas du débat public, le Comité de pilotage est indépendant de la CPDP, et la CNDP nomme son (sa) président(e) dès sa décision d'organiser le débat public.

Recommandation n° 2 : Si la CNDP entend multiplier l'usage des mini-publics, la constitution d'une équipe interne dédiée doit être prise en compte dans les réformes envisagées du financement du débat public, afin de réduire les coûts d'organisation et d'accumuler l'expérience nécessaire à garantir le développement et la maîtrise des innovations procédurales.

Recommandation n° 3 : L'organisation d'un mini-public mobilise des prestations fonctionnellement distinctes, en particulier l'animation et le recrutement. La CNDP les contractualise séparément afin de permettre au Comité de pilotage d'en assurer la maîtrise.

Recommandation n° 4 : L'organisation d'un mini-public nécessite son évaluation. La définition d'une méthodologie générale pour l'évaluation s'appuiera sur des coopérations à monter entre la CNDP et des laboratoires de recherche spécialisés. La réalisation de chaque évaluation suppose la nomination d'un Comité d'évaluation indépendant, choisi pour la qualité de ses propositions méthodologiques.

Recommandation n° 5 : Le choix de la méthode de recrutement des citoyens d'un mini-public revient au Comité de pilotage : il conditionne la composition finale du groupe et engage la conception d'ensemble du mini-public. Pour éviter les biais attachés à l'appartenance à des panels réguliers des instituts de sondage, il convient de privilégier les méthodes de recrutement les plus proches d'une sélection aléatoire dans la population générale.

Recommandation n° 6 : Le choix de rémunérer ou non les citoyens revient au Comité de pilotage : sa forte incidence sur la composition finale du groupe engage également la conception d'ensemble du mini-public. Le Comité d'évaluation constate qu'une rémunération s'impose de manière générale et que diverses expérimentations dans le monde soulignent l'intérêt d'offrir aux citoyens le choix entre différentes formes de rétribution.

Recommandation n° 7 : Pour faciliter la participation des citoyens à des activités civiques, la CNDP pourrait faire des propositions visant à reconnaître le temps qu'ils y consacrent. Les exigences démocratiques d'inclusion impliquent de combiner différents types de mesures : réformes institutionnelles, nouveaux droits politiques, diverses formes d'incitation.

Recommandation n° 8 : La CNDP, si elle entend développer l'usage des conférences de citoyens, pourrait conduire des expérimentations permettant d'apporter la preuve de la « puissance délibérative » du dispositif et d'asseoir ainsi la légitimité de son usage dans les processus de décision sur des questions controversées.

II. Associer conférence de citoyens et débat public pour mieux faire le tour des arguments

Recommandation n° 9 : Aucun mini-public ne peut remplacer la confrontation directe entre la population affectée par une décision et le maître d'ouvrage, qui est le propre du débat public. L'expression de la critique civile socialement construite dans le débat, les échanges entre une « défense » et une « accusation » permettent de faire le tour des arguments sur les projets et politiques dont la CNDP est saisie. Le débat public et les mini-publics sont des dispositifs de délibération démocratique distincts, qui peuvent être complémentaires dans certaines situations pour mieux y faire le tour des arguments.

Recommandation n° 10 : Les conditions nécessaires à la participation du public à l'élaboration des décisions sont communes pour l'organisation d'un débat public ou d'un mini-public :

1. Un garant prouvant, en situation, son indépendance personnelle ;
2. Le choix du moment après vérification avec les parties prenantes qu'il reste de véritables choix à faire avant la décision, et que l'information est disponible pour conduire un débat complet et loyal ;
3. La délimitation du périmètre du débat en dialogue avec les parties prenantes ;
4. Le recours proactif à l'expertise contradictoire par le garant.

Recommandation n° 11 : Dans le cadre de ses missions actuelles, la CNDP veille à réunir ces conditions et peut décider d'organiser un mini-public durant le processus du débat public, s'il lui paraît nécessaire de faire monter en puissance le tour des arguments auquel la participation du public doit aboutir.

Recommandation n° 12 : Saisie par le gouvernement sur une politique (sur des « options générales », et non sur un projet), la CNDP envisagera utilement l'organisation d'une conférence de citoyens dans la préparation du débat public, pour en structurer les enjeux à partir des préoccupations des simples citoyens, et non seulement à partir des positions des acteurs et des experts.

Recommandation n° 13 : Saisie sur un projet ou sur une politique, la CNDP envisagera utilement l'organisation d'une conférence de citoyens dans la préparation du débat public lorsque l'opportunité est contestée du fait d'un manque de confiance dans la capacité de l'action publique à résoudre les problèmes posés, et lorsque la controverse est intense parce que la mesure des phénomènes et les modélisations qui sous-tendent les justifications de la décision à prendre ne sont pas jugées crédibles. Document de base de l'ouverture du débat public, l'avis résultant de l'exploration intensive par de simples citoyens des controverses divisant acteurs et experts contribuera à structurer les échanges en y incluant leurs préoccupations.

Recommandation n° 14 : Lorsque l'exploration de ce qui fait discussion dans la décision soumise à examen public rend utile une conférence de citoyens dans la phase de préparation du débat, la CNDP en juge dès sa décision d'organiser le débat public, et en est le commanditaire. L'avis de la conférence de citoyens contribue à organiser le débat et à l'alimenter, mais possède sa valeur propre, à côté des résultats du débat public. Dans le déroulement du débat, la CPDP fait vivre l'avis de la conférence de citoyens pour faire entendre la voix des simples citoyens.

Recommandation n° 15 : Lorsque surgissent dans la préparation du débat des questions à approfondir, la CPDP dispose d'une palette d'instruments pour organiser un travail spécifique entre les acteurs. Elle élargira utilement cette palette à des mini-publics, en choisissant dans la grande variété des dispositifs existants celui le mieux adapté à la situation, afin d'associer de simples citoyens tirés au sort à ces travaux de groupe.

Recommandation n° 16 : Dans les phases de concertation placées sous l'égide du maître d'ouvrage, à la suite du débat public, la CNDP joue vis-à-vis des maîtres d'ouvrage, un rôle de référence pour diffuser la connaissance et favoriser l'usage des mini-publics et des méthodes de négociation créative, incluant les divers publics ayant participé au débat. Elle inclut ces méthodes dans la formation des garants et soutient leur utilisation quand un garant en propose l'organisation au maître d'ouvrage.

III. Développer l'usage des dispositifs délibératifs pour une meilleure prise en compte de la participation

Recommandation n° 17 : Dans le cadre de missions élargies, la CNDP envisagera utilement de combiner la puissance délibérative de l'exploration intensive conduite en petits groupes — comme le font les conférences de citoyens — avec la puissance statistique d'un grand groupe tiré au sort, du type des assemblées citoyennes, qui délibérerait à partir des résultats des travaux des petits groupes pour en dégager des priorités et des recommandations partagées.

Recommandation n° 18 : Pour affirmer le fait politique et social qu'est le processus de débat public, la CNDP agit comme étant la Maison des citoyens, en charge de l'expérimentation de la délibération démocratique sous toutes ses formes. Maison des citoyens parce que son action vise à associer les simples citoyens à la montée en généralité qu'opère la critique civile dans le débat public, à associer les simples citoyens aux travaux de groupe constitutifs de la participation du public à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions publiques et privées.

DÉVELOPPER L'EXPÉRIMENTATION DÉMOCRATIQUE : DIX-HUIT RECOMMANDATIONS À LA CNDP

SOMMAIRE

I. Spécificités procédurales et dynamique propre des conférences de citoyens	2
1. Tirage au sort et délibération démocratique.....	2
2. Les rôles dans l'organisation d'une conférence de citoyens.....	5
<i>Le commanditaire</i>	5
<i>Le Comité de pilotage</i>	6
<i>L'assistance au Comité de pilotage</i>	7
<i>L'animation</i>	8
<i>Le support logistique</i>	9
<i>La contractualisation de ces fonctions</i>	9
<i>Le Comité d'évaluation</i>	10
3. Le recrutement.....	10
<i>Le tirage au sort</i>	11
<i>La rémunération des citoyens</i>	12
<i>La reconnaissance du temps consacré à des activités citoyennes</i>	14
4. La conférence de citoyens, un mini-public pour faire le tour des arguments.....	14
II. Associer conférence de citoyens et débat public pour mieux faire le tour des arguments	17
1. Le débat public : critique civile et tour des arguments.....	18
<i>Qu'est-ce que le débat public : l'exercice par un public concerné de la « critique civile »</i>	18
<i>À quoi sert le débat public : faire le tour des arguments</i>	20
<i>La modalité propre du débat CNDP : la réunion publique</i>	20
2. « Élevage en plein air » et « élevage intensif » de la participation : comparaison du débat public et des conférences de citoyens.....	21
<i>Paramètres communs au bon déroulement de tous les mini-publics</i>	22
<i>Deux dispositifs distincts, mais complémentaires pour renforcer la portée des arguments</i>	24
3. Situations de mise en œuvre coordonnée des deux dispositifs : déficit de confiance dans l'action publique et manque de crédibilité de l'expertise.....	27
<i>Des conférences de citoyens quand la CNDP est saisie sur des « options générales »</i>	27
<i>Des conférences de citoyens dans des situations de déficit de confiance et de crédibilité</i>	28
4. Organiser un mini-public dans le processus d'un débat public.....	30
<i>L'exploration de ce qui fait débat dans la décision à prendre</i>	32
<i>L'approfondissement d'un thème surgissant dans la préparation du débat</i>	34
<i>L'investigation des conséquences d'une reformulation du projet par le débat, dans la concertation d'après-débat</i>	36

III. Développer l'usage des dispositifs délibératifs pour une meilleure prise en compte de la participation	38
1. Des conférences de citoyens aux assemblées de citoyens : Combiner puissance délibérative et puissance statistique sur quelques sujets transversaux.....	40
2. Affirmer le fait politique et social qu'est le débat public CNDP en assurant la critique civile.....	43

TABLEAUX

Tableau 1 – Évolution des conceptions du tirage au sort en politique	3
Tableau 2 – Débat public et conférence de citoyens : deux dispositifs de délibération démocratique distincts mais complémentaires.....	25
Tableau 3 – Situations d'association possible d'une conférence de citoyens à un débat public	30
Tableau 4 – Possibilités d'organisation d'un mini-public dans le processus du débat public	32

DÉVELOPPER L'EXPÉRIMENTATION DÉMOCRATIQUE : DIX-HUIT RECOMMANDATIONS À LA CNDP

Le succès de la conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo ouvre à la CNDP une voie importante pour diversifier les formes d'expression du public. L'identité forte acquise par la CNDP, avec une centaine de débats publics et concertations recommandées à son actif, la variété grandissante des maîtres d'ouvrages et des projets qui sont soumis au débat public, comme l'usage aujourd'hui répandu d'Internet et des réseaux sociaux, rend cette diversification nécessaire pour affirmer le rôle de la CNDP dans le développement d'une culture du débat public et de la participation des citoyens aux décisions. C'est pourquoi la CNDP, dans le cadre de ses 21 chantiers visant « à renforcer la place des citoyens dans le processus de décision et à mettre le débat public au service du développement durable », envisage de recourir à de nouvelles méthodologies pour organiser le débat public, dont les conférences de citoyens, et a demandé au Comité d'évaluation de lui faire des recommandations dans ce sens.

Il convient donc d'examiner précisément les conditions dans lesquelles la CNDP peut utiliser les conférences de citoyens pour renforcer l'idée du débat public qu'incarne la CNDP. Plusieurs obstacles peuvent se présenter. En effet, les conférences de citoyens font l'objet de critiques récurrentes touchant à la représentativité du groupe, à la légitimité de l'avis qu'il rend et à sa portée dans le processus de décision, critiques qu'il convient de considérer avec attention, d'autant plus qu'elles ne sont pas étrangères à celles également adressées au débat public. La conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo est la seconde organisée par la CNDP, après l'Atelier citoyen sur le futur des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien, en 2006¹. Or, le développement en parallèle du débat public et des conférences de citoyens, au cours des années 2000, comme les circonstances de la première expérience de la CNDP, ont conduit les *Cahiers méthodologiques de la CNDP* à retenir en 2007 l'idée d'une concurrence entre les deux dispositifs². La bonne tenue de la conférence de citoyens, dans le contexte d'un débat public difficile sur le projet Cigéo, a pu réactiver cette idée, certains acteurs ayant pu envisager de remplacer, dans certaines circonstances, le débat public « traditionnel » par une conférence de citoyens³.

Les recommandations qui suivent sont guidées, au contraire, par la conviction qu'il faut aujourd'hui dépasser l'idée d'une concurrence entre débat public et conférence de citoyens, et que l'on peut énoncer d'autres conclusions qu'en 2007 pour envisager une réelle complémentarité tirant parti des propriétés de chacun des deux dispositifs. Les recommandations du Comité d'évaluation se développent sur deux plans :

1. L'Atelier citoyen s'est tenu dans le cadre du 2^{ème} débat public de la CNDP sur une politique générale et non sur un projet (après celui sur la gestion à long terme des déchets radioactifs en 2005-2006). Le débat sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (Vral) a eu lieu du 27 mars 2006 au 26 juillet 2006. L'Atelier citoyen s'est déroulé sur 4 week-ends, du 3 mars au 23 avril 2006 et a produit le 1^{er} cahier d'acteurs du débat. Jean-Michel Fourniau présidait le Comité de pilotage de l'Atelier citoyen.
2. Voir le volume 1, *La conception du débat public*, CNDP, 2007, notamment p. 12, p. 18 et p. 31. L'édition de 2007 des *Cahiers méthodologiques* est la seule où la CNDP traite des conférences de citoyens. Sur la genèse de cette idée de concurrence, voir dans ce rapport les conclusions de la *Note complémentaire n° 1*.
3. Voir par d'autres types de concertation, comme avec la proposition d'organiser pour le projet Cigéo une « procédure restreinte permettant une consultation de toutes les associations ouvertes à une discussion » plutôt qu'un débat public ouvert, faite par Christian Bataille et Claude Birraux dans leur rapport de l'OPECST du 19 janvier 2011, *L'évaluation du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs 2010-2012*, (pp. 39-44).

- le premier envisage les manières d'associer une ou des conférences de citoyens à un débat public. Il s'agit donc de réfléchir à la diversification de la conduite du débat tout en prenant pleinement en compte les spécificités procédurales des conférences de citoyens. Contrairement aux préconisations des *Cahiers méthodologiques* de 2007 ou aux termes de la décision de la CNDP du 3 juillet 2013 pour le débat Cigéo, on ne peut les considérer comme de simples « modalités du débat ». Cela conduit à des recommandations sur le rôle que peuvent jouer les conférences de citoyens pour faire monter en puissance le débat public dont la CNDP est aujourd'hui la référence institutionnelle majeure.
- le second se place dans la perspective d'un élargissement des missions de la CNDP. La Commission nationale pourrait organiser des dispositifs délibératifs reposant sur le tirage au sort sur des sujets transversaux qu'il est difficile de traiter à fond dans le cadre de saisines sur des projets particuliers. Cela conduit à des recommandations sur l'opportunité et la manière de diversifier les modes d'expression du public, et sur l'adéquation de la méthodologie utilisée à la nature des problèmes mis en débat.

Avant d'entrer dans ces considérations, quelques leçons peuvent être tirées de l'expérience conduite dans le cadre du débat public Cigéo, comme d'expériences précédentes, au sujet des spécificités procédurales et de la dynamique propre des conférences de citoyens. Ce retour d'expériences guide des recommandations transversales sur les rôles et l'organisation d'une conférence de citoyens permettant de lever des critiques adressées à ce dispositif.

I. SPÉCIFICITÉS PROCÉDURALES ET DYNAMIQUE PROPRE DES CONFÉRENCES DE CITOYENS

Le Comité d'évaluation répond dans cette section à la question de sa lettre de mission lui demandant de s'attacher « à distinguer ce qui dans les différentes étapes relève du prestataire, de ses sous-traitants et du comité de pilotage ». Pour préciser le cadre des recommandations sur l'organisation des conférences de citoyens, commençons par situer dans quelle évolution de la pensée démocratique s'inscrivent les dispositifs délibératifs reposant sur le tirage au sort.

1. Tirage au sort et délibération démocratique

Instrument symbolisant la démocratie athénienne, le tirage au sort est aujourd'hui la technique de recrutement des citoyens généralement utilisée pour garantir le caractère inclusif d'un mini-public⁴, c'est-à-dire garantir que les participants sont des citoyens quelconques. Pour « la sélection d'un groupe précis de personnes pour une tâche bien définie (...) le processus est impartial parce que la compétence de tous les participants a été reconnue (ou égalisée), que les chances sont égales et que le résultat, étant imprévisible, échappe à tout type d'influence ou de pression »⁵.

Les travaux d'Yves Sintomer⁶ ont montré l'évolution qu'a connue l'idée de tirage au sort en politique depuis l'Antiquité, notamment depuis la fin du XIX^{ème} siècle avec la diffusion de la notion d'échantillon représentatif. On peut résumer avec le tableau suivant :

-
4. Terme générique proposé par Archon Fung pour désigner les dispositifs de délibération démocratique et leurs participants. Fung A. (2003), « Recipes for Public Sphere : Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n° 3, pp. 338-367.
 5. Delannoi G. (2013), « Tirage au sort », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863.
URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/tirage-au-sort>.
 6. Sintomer Y. (2011), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, Paris, La Découverte/Poche, chapitre 2.

Tableau 1 – Évolution des conceptions du tirage au sort en politique

	Antiquité	Depuis la fin du XIX ^{ème} siècle	Depuis la fin du XX ^{ème} siècle
Type de représentation assurée par le tirage au sort	« tout un chacun »	« tout le monde »	« n’importe qui »
Type de légitimité associée	Individus interchangeable occupant à tour de rôle les fonctions publiques	Représentativité statistique	Inclusivité
Dispositifs mobilisant ce type de représentation	Conception antique conservée dans les jurys d’assises	Sondages	Mini-publics

Nous n’avons pas fait figurer dans le tableau les usages du tirage au sort en politique observés dans les Républiques italiennes de Venise et Florence du XIII^{ème} au XV^{ème} siècles qu’Yves Sintomer rattache plutôt à l’idée de résolution des conflits, ses propriétés d’impartialité lui ayant permis de s’imposer face aux conflits divisant les oligarchies régnant au Moyen-Âge, ainsi que dans les villes de la Couronne d’Aragon durant le Siècle d’or espagnol (mi XIV^{ème} - début XVI^{ème} siècles). En Italie, pendant la période républicaine, le tirage au sort concrétise fonctionnellement l’idée d’autogouvernement du peuple par lui-même parce qu’il est associé à une rapide rotation des fonctions (même si celle-ci ne s’appliquait alors qu’à la fraction, assez large à Florence, des citoyens politiquement actifs). Mais il n’est associé à aucune dynamique délibérative, contrairement à l’idée actuelle. Le tirage au sort en politique disparaît à la Renaissance, puis est systématiquement rejeté à l’époque révolutionnaire, du fait de l’échelle des sociétés modernes qui ne permet plus de réunir tous les citoyens dans une même délibération collective, époque qui invente au contraire le gouvernement représentatif fondé sur l’élection de représentants, contre la démocratie directe⁷.

Le tirage au sort en politique ne réapparaît qu’à la fin du XX^{ème} siècle, toujours parce qu’il concrétise fonctionnellement l’idéal normatif d’autogouvernement du peuple. Mais l’idéal démocratique de la liberté du peuple comme auto-législation s’est lui-même profondément transformé, et pose dorénavant comme fondement de la légitimité démocratique la délibération de tous : « *la décision légitime n’est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous* »⁸. Si la question de l’inclusion de tous dans la délibération politique peut s’envisager de diverses manières — reposer sur des critères substantiels de réalisation de la justice sociale ou sur des critères uniquement procéduraux —, elle est au fondement de la légitimité des décisions. Le tirage au sort apparaît être l’instrument fonctionnel de l’inclusion parce qu’il élimine l’auto-sélection des seules personnes déjà impliquées dans la vie politique, et assure au contraire que les participants n’auront pas de compétence politique particulière, c’est-à-dire seront « n’importe qui ».

Mais le tirage au sort lui-même a profondément changé de sens avec le développement du calcul des probabilités et des statistiques sociales. Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, il s’est étroitement lié à la notion d’échantillon représentatif, dont l’usage routinier en science, dans les enquêtes statistiques ou dans les sondages, a généralisé son appréhension comme microcosme de la cité : « *La participation n’est plus pensée comme soutenant le gouvernement de tous. Il s’agit plutôt de construire une représentation en miniature du peuple, un “mini-populus”, pour reprendre les termes pionniers de Robert Dahl*⁹. Ce “mini-

7. Manin B. (1996), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, Champs.

8. Manin B. (1985), « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d’une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, vol. 33, pp. 72-93.

9. Dahl R. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, p. 340.

public”, pour employer l’expression la plus fréquente aujourd’hui, pense, discute et donne son avis comme le peuple pourrait le faire s’il était convenablement informé et s’il pouvait délibérer dans de bonnes conditions. »¹⁰ Ainsi, le rôle fonctionnel du tirage au sort en politique est aujourd’hui de permettre, selon l’expression de Jacques Rancière¹¹, l’égalité de n’importe qui avec n’importe qui comme fondement de l’exercice des droits politiques.

Mais, contrairement à ce que réalisent les sondages d’opinions, c’est-à-dire agréger des préférences données, les mini-publics fondés sur le tirage au sort constituent des dispositifs de « délibération démocratique ». Cet idéal normatif considère à l’inverse des présupposés des sondages que, sur la plupart des questions et des problèmes, la plupart des gens n’ont pas d’opinion et de préférences politiques jusqu’à ce que qu’ils soient amenés à en former (par exemple en réaction spontanée à une question posée dans un sondage, pour lequel l’attente implicite est que l’on « doit », « normalement », avoir une idée sur la question). D’autre part, il considère que les opinions et les préférences se forment au cours de processus qui ne sont pas exclusivement internes, ni monologiques, mais qui prennent toujours place dans la communication et le dialogue avec les autres. Les préférences ne sont donc jamais strictement « individuelles », leur libre formation suppose au contraire des situations ouvertes et égalitaires afin de pouvoir rationnellement considérer, connaître et pondérer ce que les autres tiennent pour vrai et souhaitable, quelles croyances et préférences ils choisissent de former et d’adopter, et pourquoi¹².

La réalisation de cet idéal de délibération démocratique repose donc sur des exigences procédurales fortes pour permettre un échange discursif supposé se distinguer des autres discussions politiques par son caractère égalitaire, inclusif et contradictoire, ainsi que par son insertion dans un processus effectif de décision¹³. Ces exigences sont potentiellement contraires : les exigences d’inclusion des citoyens s’opposant à celles de qualité des débats, selon un vieil adage voulant que cette dernière soit inversement proportionnelle à la taille du groupe. Leur mise en œuvre donne lieu à différents types de mini-publics, selon que l’accent est mis sur l’inclusion, qui peut être traduite par la recherche de représentativité ou par le mixage de parties prenantes et de citoyens « profanes », ou plutôt sur la qualité des débats, grâce à l’importance attachée à l’apprentissage, au travail collectif, et au caractère contradictoire de la délibération¹⁴.

Les conférences de citoyens se situent à ce second pôle en visant, sur des sujets complexes pour lesquels des incertitudes scientifiques subsistent sur la connaissance des causes et sur les conséquences des décisions qui seront prises, à sortir des controverses entre experts en donnant la parole « à ceux qui ne la prennent pas », en permettant à des « naïfs » ou des « profanes » de s’informer pleinement, de délibérer et de produire un avis collectif pour éclairer les décisions à prendre. Dans tous les cas, la procédure pour être rigoureuse, conduit à distinguer des rôles fonctionnels nécessaires à l’organisation du mini-public¹⁵, que nous nous proposons maintenant de décrire pour faire quelques recommandations.

10. Sintomer Y. (2011), *op. cit.*, p. 149.

11. Rancière J. (2003), *Aux bords du politique*, Paris, Gallimard-Folio, « Essais ».

12. Offe C. (2011), « Crisis and Innovation of Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalised? », *Czech Sociological Review*, Vol. 47, n° 3, pp. 447-472.

13. Voir Girard C. (2013), « [Démocratie délibérative](#) », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/democratie-deliberative>

14. Pour plus de développements, voir la *Note complémentaire n° 4* de ce rapport.

15. Nous nous appuyons pour cela sur le seul ouvrage disponible en français qui mette en relation des considérations théoriques et pratiques, celui de Dominique Bourg et Daniel Boy. Bourg D. et Boy D. (2005), *Conférences de citoyens : mode d’emploi*, Paris, Descartes et Cie-Éditions Charles Léopold Mayer.

2. Les rôles dans l'organisation d'une conférence de citoyens

L'analyse des conditions de décision, du déroulement et du résultat de la conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo conduit à insister sur les spécificités procédurales et la dynamique propre des conférences de citoyens¹⁶. Or, dans la plupart des expériences françaises de conférence de citoyens, la définition des différents rôles contribuant à son organisation ne fait ni l'objet d'un document initial du commanditaire ni d'un document concerté avec les différents intervenants, mais n'est précisée que dans le(s) cahier(s) des charges destiné(s) à solliciter des prestataires¹⁷, voire dans leurs réponses. Il n'y a donc en général aucune feuille de route explicitant les rôles respectifs du comité de pilotage, du ou des prestataires.

L'organisation d'une conférence de citoyens (et plus généralement d'un mini-public) repose sur 6 rôles fonctionnellement distincts, que nous examinons successivement :

1. le commanditaire, avec éventuellement une assistance à maîtrise d'ouvrage ;
2. le comité de pilotage ;
3. l'assistance au comité de pilotage ;
4. le recrutement du groupe de citoyens, auquel nous consacrons la section suivante ;
5. l'animation ;
6. le support logistique.

Le commanditaire

Le commanditaire est celui qui décide d'organiser la conférence de citoyens et qui sera le destinataire de l'avis que produira le groupe. En tant que décideur, c'est donc à lui de :

- déterminer en amont les objectifs qu'il poursuit en organisant la conférence de citoyens, notamment en formulant la (ou les) question(s) dont il attend que le groupe de citoyens se saisisse ;
- définir les rôles pour son organisation, nommer le Comité de pilotage et choisir les prestataires ;
- préciser la population concernée par la (ou les) question(s) soumise(s) à débat, dans laquelle le recrutement du groupe de citoyens sera faite ;
- décrire les grandes modalités d'organisation : les dates des week-ends de formation et de l'audition publique ;
- financer et prendre en charge l'organisation matérielle de la conférence de citoyens dans des conditions qu'il précise.

En tant que récepteur de l'avis des citoyens, le commanditaire doit s'engager dès sa décision d'organisation — engagement qu'il renouvellera ensuite devant le groupe de citoyens — sur :

- l'annonce publique de la conférence de citoyens et la publicité qu'il donnera au processus ;

16. La *Note complémentaire n° 3* retrace la préparation de la conférence de citoyens.

17. Ce qui est particulièrement problématique dans le cas d'un débat public, puisque c'est le maître d'ouvrage qui passe les marchés de prestation, alors qu'il n'est pas le commanditaire de la conférence de citoyens.

- la forme que prend l'avis du groupe de citoyens : forme laissée à sa convenance ou « cahier d'acteurs » dans le cas d'une conférence de citoyens organisée dans le cadre d'un débat public ;
- le mode de réception de l'avis, en général une conférence de presse pendant laquelle le groupe de citoyens rend public son avis et le remet au commanditaire ;
- la diffusion qu'il fera de cet avis.

L'énoncé de ce qui incombe au commanditaire montre que dans les conditions du débat public sur le projet Cigéo, plusieurs aspects n'ont pas été clarifiés lors de la décision du 3 juillet 2013 d'organiser de nouvelles modalités du débat, dont une conférence de citoyens.

Pour la réalisation de ses missions propres, le commanditaire peut recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage s'il ne dispose pas en interne des forces et compétences suffisantes. Lorsque c'est le cas, le commanditaire confie assez généralement au prestataire d'autres tâches, en particulier l'assistance au Comité de pilotage et l'animation. Dans le cas Cigéo, s'adjoindre ce type de prestations a été la première préoccupation de la CNDP après la décision du 3 juillet 2013. Avant de revenir sur cette question de la contractualisation, nous insistons sur la différenciation fonctionnelle des rôles impliqués dans l'organisation d'une conférence de citoyens.

Le Comité de pilotage

La décision la plus importante du commanditaire pour l'organisation d'une conférence de citoyens est de déterminer le rôle qu'il assigne au Comité de pilotage. Or, ce rôle est souvent défini par défaut, en fonction de celui assigné au(x) prestataire(s) au(x)quel(s) recourt le commanditaire. Ainsi, le rôle du Comité de pilotage est parfois restreint à l'organisation de la formation, le commanditaire conservant le rôle d'organisateur de la conférence de citoyens dont il délègue par contrat divers aspects à un (ou des) prestataire(s). Le Comité de pilotage a alors essentiellement un rôle de garant du caractère pluraliste de la formation. C'est notamment le cas lorsque le commanditaire délègue l'organisation à un prestataire ensemblier, qui peut même se voir confier la constitution du Comité de pilotage.

Recommandation n° 1 : Le Comité d'évaluation recommande à la CNDP de systématiquement déléguer l'organisation d'une conférence de citoyens à un Comité de pilotage qu'elle désigne, comme elle le fait vis-à-vis d'une commission particulière lorsqu'elle décide d'organiser un débat public. La décision d'organisation de la conférence de citoyens doit comporter la nomination du (ou de la) président(e) du Comité de pilotage.

Le Comité de pilotage est composé d'une part de quelques spécialistes de la procédure, d'autre part, en plus grand nombre, de spécialistes du domaine soumis à débat, en respectant la représentation des différentes sensibilités existantes sur le sujet. « *Ces connaisseurs auront pour vertu principale d'être capable de fournir collectivement un état précis de la controverse, d'en connaître les principaux enjeux et les acteurs-clés.* »¹⁸ La composition d'un Comité de pilotage diffère donc sensiblement de celle d'une commission particulière du débat public : elle réunit des spécialistes dont les avis sont contradictoires. Ses membres ne sont pas neutres, mais au contraire connus pour leurs positions dans le domaine en débat (du fait de

18. Boy D. (2005), « Les conférences de citoyens : mode d'emploi », in Bourg D. et D. Boy, *Conférences de citoyens : mode d'emploi, op. cit.*, p. 78. On peut également se reporter à l'organigramme d'une conférence de citoyens, p. 75.

leurs opinions personnelles ou de leur appartenance institutionnelle), la composition assurant la diversité des opinions individuelles et l'équilibre des points de vue représentés. La taille du Comité de pilotage peut, à cette fin, être un peu plus importante que celle d'une CPDP, mais doit rester limitée pour lui permettre de jouer un rôle exécutif (en général une dizaine de personnes). En effet, le comité de pilotage :

- détermine les critères de sélection des citoyens (essentiellement le questionnaire de motivation qui guide l'institut de sondage dans son recrutement) et s'il convient de les rémunérer, afin de garantir la diversité du groupe au-delà des quotas de tirage au sort ;
- définit le contenu de l'information qui est diffusée au groupe, de la formation qui lui est dispensée, et en garantit le pluralisme et le caractère contradictoire ;
- choisit les formateurs et l'animateur ;
- représente auprès du groupe le cadre du mandat qui lui est confié et, en particulier, garantit le huis clos de la formation puis de la délibération ;
- assiste le groupe dans le choix des experts qu'il auditionne et dans l'organisation de l'audition publique dont il garantit le caractère pluraliste et contradictoire ;
- rend compte au commanditaire du déroulement du processus, une fois celui-ci achevé.

L'expérience de la conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo a révélé l'importance du rôle du Comité de pilotage pour assurer un déroulement réellement contradictoire des différents moments de la conférence de citoyens, tant de l'audition publique que des formations. Insistons à nouveau sur la novation que cela constitue, dans le sillage des théories délibératives contemporaines¹⁹, mais à l'encontre des pratiques les plus courantes. Ces dernières envisagent généralement une formation neutre et une audition publique pluraliste, le pluralisme étant assuré par la diversité des points de vue exprimés successivement plutôt que par l'organisation de la contradiction entre les intervenants. L'intérêt qu'ont trouvé les citoyens à cette organisation contradictoire mérite d'en étendre le principe dans le débat public, en particulier pour l'organisation des réunions publiques thématiques que de nombreuses CPDP pratiquent plutôt sur le modèle de la pluralité de la « gouvernance à cinq », en recherchant un équilibre global sur l'ensemble du débat²⁰.

L'assistance au Comité de pilotage

Dans son rôle exécutif d'organisation de la conférence de citoyens, le Comité de pilotage a besoin d'une assistance, comme c'est le cas pour une CPDP qui dispose d'un secrétariat général et de chargés de mission pour l'organisation du débat public. Cette mission

19. Voir, par exemple, Manin B. (2013), « Délibération et démocratie, l'échange contradictoire dans la prise de décision », entretien à *Millénaire 3* du 9 juillet 2013, <http://www.millenaire3.com/Bernard-MANIN-Deliberation-et-democratie-l-echa.122+M5db8b4dade0.0.html>

20. Mode d'organisation formalisé dès le 2^{ème} débat de la CNDP, en 1998, sur le projet de ligne à très haute tension entre Boute et Carros, à travers le Verdon. Le président de la CPDP l'avait explicité : « *Confrontée, dès l'origine, à la délicate question de l'équilibre du débat public qu'elle a pour mission primordiale d'assurer, notre Commission a délibérément renoncé à la chimère qui eût consisté à garantir des "égalités terme à terme" pour chacun des événements du débat, dont le caractère formel (rigoureuse égalité des "pour" et des "contre" dans l'attribution des espaces imprimés ou des temps de parole, par exemple) n'aurait rien assuré d'autre qu'une caricature d'équilibre (...)* Dans ces conditions, l'équilibre réel du débat ne pourra être réellement apprécié que globalement, en fin de course, à l'examen de tous les événements qui l'auront jalonné. », Gérard Porcell (1998), « Quel équilibre pour le débat ? », *La lettre du débat public* n° 8, juillet, p. 16.

d'assistance consiste en un secrétariat scientifique pour rassembler la documentation contradictoire et pluraliste que le Comité de pilotage met à disposition des citoyens, pour l'assister dans les contacts avec les formateurs et les experts qui interviendront, et dans la mise en place de la procédure de recrutement des citoyens. Ce rôle d'assistance peut être pris en charge par l'administration du commanditaire, comme cela avait été le cas dans les deux premières conférences de citoyens en France (fonctionnaires de l'OPECST pour la conférence sur les OGM, en 1998, ou du ministère de l'environnement pour celle sur le changement climatique, en 2002), ou bien faire l'objet d'un contrat auprès d'un prestataire, comme cela a été le cas dans les deux expériences de la CNDP.

Recommandation n° 2 : Si la CNDP entend utiliser assez largement les conférences de citoyens, en organiser plusieurs par an comme il a été envisagé, la question de la constitution d'une équipe interne dédiée doit être sérieusement considérée, notamment dans le cadre des réformes du financement du débat public qui figurent parmi les chantiers de la CNDP. Au même titre que l'embauche prévue à la CNDP des secrétaires généraux de CPDP afin de garantir l'indépendance du débat public vis-à-vis des maîtres d'ouvrage, une petite équipe dédiée à l'organisation de mini-publics délibératifs pourrait être recrutée. Cela permettrait d'une part de réduire notablement les coûts d'organisation (coûts de transaction et coûts financiers), et d'autre part d'accumuler l'expérience nécessaire à garantir le succès des opérations et la maîtrise de l'innovation procédurale.

L'animation

Le second rôle majeur d'une conférence de citoyens, au côté du Comité de pilotage, est dévolu à l'animation. Il faut ici considérer une conférence de citoyens comme un dispositif confiant une tâche au groupe des citoyens réunis, celle de produire un avis collectif sur le sujet soumis à leur examen. Le processus de réalisation de cette tâche comporte trois phases distinctes : une phase d'apprentissage ; une audition publique pendant laquelle les citoyens questionnent les experts qu'ils ont choisis d'interroger ; une journée de délibération collective et de rédaction de leur avis. L'animation — que l'on désigne souvent à l'étranger par le terme plus juste de facilitation — consiste à assister les citoyens dans l'accomplissement de leur tâche, tout au long du processus. Ses missions sont de quatre ordres :

- constituer les citoyens recrutés en groupe autour du mandat qui leur est confié, et les aider à s'approprier le processus dans lequel s'inscrit leur travail ;
- les assister dans leurs apprentissages individuels (aujourd'hui encore, seule une minorité des français ont poursuivi des études jusqu'au baccalauréat), et dans leur montée en compétence collective sur le domaine soumis à examen ;
- faciliter les échanges au sein du groupe de citoyens en favorisant une disposition d'esprit ouverte, une capacité d'écoute des autres, une propension à élaborer des critiques sous une forme positive, une volonté de faire progresser collectivement le groupe, et gérer les tensions de tous ordres qui peuvent surgir au sein du groupe ;
- enfin, assurer la qualité de la délibération du groupe de citoyens, en préservant dans la dynamique du groupe la possibilité d'expression des avis minoritaires.

Ces missions peuvent être réalisées par un seul animateur ou par une équipe d'animation (ce qui est la règle dans les mini-publics nombreux, où le travail est organisé en petits groupes bénéficiant chacun d'un facilitateur). Pour les conférences de citoyens, le Comité d'évaluation ne prend pas position sur ce point, peu abordé dans la littérature. Notons simplement que dans

le cas de deux animateurs, ou d'une équipe d'animation, il convient qu'aucun désaccord entre les animateurs ne puisse être perçu par le groupe, qui pourrait sinon en tirer parti pour ne pas mener sa tâche à bien. Il en va de même pour les désaccords qui peuvent surgir entre les instances d'organisation de la conférence de citoyens (commanditaire, comité de pilotage, animation)²¹.

Le support logistique

La qualité du travail du groupe de citoyens requiert de bonnes conditions matérielles. Celles-ci constituent l'une des marques de considération que le commanditaire doit aux citoyens qu'il réunit. Cette considération s'appuie sur une relation continue avec chacun des citoyens durant toute la durée de la conférence de citoyens, afin de s'assurer de leur venue à chacun des week-ends, de répondre aux divers aléas qui peuvent surgir, de contenter les demandes particulières. C'est donc également une tâche importante pour la réussite d'une conférence de citoyens. Elle peut être prise en charge par l'administration du commanditaire, ou faire l'objet d'une prestation extérieure, couplée ou non avec l'assistance au Comité de pilotage, ou avec le recrutement.

La contractualisation de ces fonctions

La description que nous proposons met en avant le rôle de trois instances d'organisation de la conférence de citoyens — commanditaire, comité de pilotage, animation —, alors que la pratique impose trop souvent un tandem commanditaire-prestataire. En effet, le développement de la démocratie participative en France s'est accompagné d'une dynamique de professionnalisation qui a favorisé l'émergence d'un marché de professionnels spécialisés dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et l'animation des dispositifs de participation²². Pour les conférences de citoyens, plus spécifiquement, c'est au cours des années 2000 que quelques instituts de sondages et bureaux d'études spécialisés ont constitué pour les organiser une offre des prestations d'ensemblier²³. En conséquence, dans la plupart des expériences françaises, le commanditaire rédige un cahier des charges pour l'organisation de la conférence de citoyens couvrant à la fois l'assistance à maîtrise d'ouvrage, l'assistance au Comité de pilotage, l'animation, le recrutement du groupe de citoyens et le support logistique, comme cela a été le cas du cahier des charges préparé par la CNDP pour la conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo²⁴.

-
21. Dans le cas de l'Atelier citoyen Vral, de tels désaccords avaient surgi entre le Comité de pilotage et le commanditaire, avec des conséquences sur les rapports entre le Comité de pilotage et l'animateur, qui ont pu perturber un temps le travail du groupe. Cf. [Compte rendu du Comité de pilotage de l'Atelier citoyen](#), en particulier la note n° 4, pp. 31-41, sept. 2006. URL : <http://debatpublic.inrets.fr/IMG/pdf/Rapportcourt.pdf>
 22. Mazeaud A. et M. Nonjon (2013), « Professionnel », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/professionnel>.
 23. L'Ifop a ainsi organisé, comme ensemblier, un nombre important des conférences de citoyens ayant eu lieu en France. Dernièrement, cela a été le cas pour la conférence de citoyens sur la fin de vie.
 24. Pour l'Atelier citoyen Vral, au contraire, trois marchés séparés avaient été passés : l'un pour l'assistance, un autre pour le recrutement (l'Ifop), et le dernier pour l'animation. Toutefois, le marché d'assistance mêlait l'assistance à maîtrise d'ouvrage (à la CPDP) et le secrétariat scientifique du Comité de pilotage. De plus, ce marché a été attribué conjointement aux deux laboratoires de recherche dont étaient issus le président et le vice-président du Comité de pilotage, qui se trouvaient donc être également les prestataires du commanditaire. Il y avait donc confusion entre les fonctions de Comité de pilotage et les fonctions d'assistance, ce qui a finalement soulevé d'importants problèmes avec le président de la CPDP, commanditaire de l'Atelier citoyen. Les recommandations du Comité d'évaluation tirent les conséquences de cette expérience. Voir la note n° 4 du [Compte rendu du Comité de pilotage de l'Atelier citoyen](#) précitée.

Recommandation n° 3 : En corrélat de la recommandation n° 1 préconisant de déléguer l'organisation d'une conférence de citoyens à un Comité de pilotage, à l'instar du rôle confié à une CPDP pour un débat public, le Comité d'évaluation préconise de contractualiser séparément les prestations fonctionnellement distinctes afin de permettre au Comité de pilotage d'en assurer la maîtrise, en particulier lors de la rédaction des différents cahiers des charges. Il convient en particulier d'individualiser la prestation pour l'animation et celle pour le recrutement des citoyens et de les séparer des prestations d'assistance. Dans l'hypothèse où la CNDP constituerait en son sein une équipe dédiée à l'organisation de mini-publics délibératifs — recommandation n° 2 du Comité d'évaluation —, seuls le recrutement et l'animation (et, parfois, le support logistique) nécessiteront de recourir à des prestataires extérieurs.

Le Comité d'évaluation

Quoique cette fonction ne participe pas directement à l'organisation d'un mini-public — peut-être est-ce pour cela qu'elle est relativement peu usitée en France —, il convient d'en souligner l'importance. D'une part, même s'ils se diffusent, les mini-publics restent encore assez peu nombreux. Contrairement au débat public, l'initiative des conférences et jurys de citoyens est très dispersée et il n'existe actuellement ni cadre juridique ni référentiel méthodologique partagé pour les organiser ou les évaluer. La généralisation de leur évaluation est nécessaire pour constituer un tel référentiel méthodologique, gage d'une meilleure efficacité et d'une plus grande portée. D'autre part, en confiant à un tiers indépendant la tâche d'évaluer la qualité du mini-public et de l'avis émis, le commanditaire donne un gage fort, tant aux participants qu'à l'ensemble du public, de l'importance qu'il attache à l'exercice et à son résultat. Enfin, l'expérience réalisée dans le cas Cigéo d'une évaluation « chemin faisant », et non seulement a posteriori, montre que la présence de ce regard tiers à toutes les étapes du travail du groupe des citoyens (séances de formation, audition publique, délibération finale) contribue efficacement à leur appropriation du cadre mis en place par le Comité de pilotage et l'animation pour l'accomplissement de leur tâche.

Recommandation n° 4 : Le Comité d'évaluation préconise d'étendre aux mini-publics délibératifs que la CNDP décidera d'organiser, ce qu'elle recommande dans ses 21 chantiers pour le débat public, à savoir « *Définir et mettre en œuvre des méthodes d'évaluation de chaque débat public (et des concertations avec garant)* » (chantier n° 8). La définition d'une méthodologie générale pour l'évaluation doit s'appuyer sur des coopérations à monter entre la CNDP et des laboratoires de recherche spécialisés. La réalisation de chaque évaluation suppose la nomination d'un Comité d'évaluation indépendant, auquel la CNDP garantira l'accès à l'ensemble des documents dont il pourrait avoir besoin pour mener à bien sa mission. Cela peut prendre la forme d'une prestation externe. Dans le cadre de la méthodologie générale qu'aura adoptée la CNDP, le cahier des charges de chaque évaluation doit rester ouvert aux propositions méthodologiques des laboratoires ou cabinets consultés.

3. Le recrutement²⁵

Le processus de recrutement d'un mini-public s'appuie en général sur le tirage au sort d'un échantillon de la population-cible choisie en adéquation avec l'objet de l'exercice, en respectant des critères sociodémographiques, parfois des critères d'opinion. Il conduit

25. Nous remercions Daniel Boy pour l'entretien qu'il nous a accordé le 6 juin 2014 dans le cadre de notre mission d'évaluation. Il nous a fait part de l'expérience du Cevipof sur les questions de recrutement et de rémunération, notamment dans leurs études régulières de suivi de la participation politique.

toujours *in fine* à la constitution d'un groupe résultant non seulement du tirage au sort mais également de la motivation et de la disponibilité des citoyens acceptant de participer à l'exercice. Le processus de recrutement joue donc un rôle fonctionnel inclusif : constituer un groupe, pas nécessairement représentatif sur le plan statistique mais suffisamment divers tant par ses caractéristiques sociodémographiques que par ses opinions, composé de personnes sans lien d'intérêt avéré avec les questions en débat mais, au contraire, disposées à évoluer dans leurs jugements sur celles-ci par la discussion collective.

La littérature internationale souligne toutefois que le processus de sélection tend à ce que les personnes donnant leur accord, le confirmant puis participant effectivement à un mini-public, d'une part, disposent d'une plus grande « disponibilité biographique²⁶ » que leurs concitoyens, d'autre part, ont des préférences peu intenses sur les questions soumises à leur examen. C'est particulièrement le cas quand le sujet traité est complexe et émergent, c'est-à-dire lorsqu'il est faiblement structuré dans l'espace public, comme lors des premières mises en débat des nanotechnologies. Le rôle fonctionnel du processus de recrutement ne signifie donc pas qu'il soit neutre du point de vue de l'inclusion. On peut alors se demander quels sont les choix dans le design d'un mini-public qui influencent le plus le résultat du mixage entre tirage au sort, motivation et disponibilité. Trois questions méritent attention dans la perspective de l'organisation d'autres conférences de citoyens, en particulier par la CNDP : les conditions du tirage au sort, la rémunération des participants, la reconnaissance de l'activité citoyenne.

Le tirage au sort

Dans la plupart des expériences françaises, le recrutement d'un mini-public est confié à un institut spécialisé. Les instituts de sondage utilisent régulièrement les panels dont ils disposent déjà pour leurs études d'opinion, afin d'obtenir un « taux de réalisation » du recrutement (rapport entre le nombre de personnes contactées et le nombre final de participants) beaucoup plus fort qu'avec d'autres bases de tirage au sort, et donc des coûts de recrutement plus faibles. Ces panels peuvent être assez différents selon que leurs membres sont régulièrement appelés à participer à des *focus groups* les plus divers — pour lesquels ils sont rémunérés —, ou qu'ils sont sollicités pour répondre à des enquêtes en ligne, ce qui donne lieu à des dédommagements sous forme de bon d'achats ou de bons de réduction mais pas directement à une rémunération. Dans tous les cas, l'appartenance à un panel . Elle est donc à pros. À notre connaissance, il n'existe pas d'étude précise des effets de telles dispositions sur la distribution des opinions sur les sujets de société, les variables sociodémographiques ou les préférences politiques étant les seules variables habituellement contrôlées dans la constitution et le renouvellement des panels. Dans le cas qui nous occupe, il n'entraîne pas dans les missions du Comité d'évaluation de vérifier précisément une telle hypothèse, par exemple par des questions sur la participation aux élections, à des associations, etc. Les éléments recueillis spontanément dans les entretiens la corroborent néanmoins largement.

Recommandation n° 5 : Pour éviter les biais attachés à l'appartenance à des panels réguliers des instituts de sondage, d'autres méthodes de recrutement sont disponibles, plus proches d'une sélection aléatoire dans la population générale, par exemple le tirage au sort direct sur

26. Concept introduit en science politique par Johanna Siméant pour comprendre l'engagement en l'inscrivant dans le temps biographique, notamment les obligations professionnelles. Voir Siméant J. (2001), « Entrer, rester en humanitaire : des fondateurs de MSF aux membres actuels des ONG médicales françaises », *Revue française de science politique*, vol 51, 1-2, pp. 47-74. Voir également Gregor Stangherlin (2006), « L'approche biographique de l'engagement public dans la modernité avancée », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, Vol. 37-1, pp. 143-158.

liste électorale ou annuaire téléphonique, dès que l'on accepte des taux de réalisation très faibles, et donc le coût d'un échantillon de départ plus nombreux et d'un processus de contacts plus long. Ce choix, qui conditionne la composition finale du groupe, doit revenir au Comité de pilotage puisqu'il engage la conception d'ensemble de la conférence de citoyens. Cela milite donc à la fois pour la nomination précoce du Comité de pilotage (recommandation n° 1), dès la décision du commanditaire d'organiser la conférence de citoyens, et pour la séparation des marchés de prestation (recommandation n° 3), afin que le Comité de pilotage puisse avoir le choix entre différentes méthodologies en réponse à un marché spécifique pour le recrutement.

La rémunération des citoyens

L'absence de rémunération des citoyens de la conférence dans le cas Cigéo a conduit à un taux de réalisation du recrutement beaucoup plus faible que lorsqu'une rémunération est proposée. Cette absence rend également plus difficile le contrôle de la composition socio-démographique, et sélectionne plus sûrement des personnes déjà disposées à consacrer leur temps libre à des activités citoyennes. Cette influence manifeste sur le recrutement et la composition du groupe doit conduire à faire de la rémunération des participants une décision majeure du Comité de pilotage, qui doit être prévue dès le départ, et inscrite dans la rédaction du cahier des charges du recrutement²⁷.

Le Comité d'évaluation n'entend pas statuer de manière univoque sur la question de la rémunération des citoyens participant à un mini-public. C'est une pratique générale associée au tirage au sort, que l'on la constate partout dans le monde, pour des dispositifs fort variés, jurys et conférences de citoyens, sondages délibératifs ou assemblées citoyennes²⁸. Dans tous les cas, la rémunération est considérée comme l'une des marques de la considération que les commanditaires se doivent de porter aux citoyens, au même titre que les contacts personnalisés lors du recrutement ou la publicité que font les autorités de leur travail. Ces marques de considération sont essentielles pour obtenir une représentation des jeunes, des travailleurs immigrés, des personnes n'ayant pas poursuivi d'études jusqu'au baccalauréat, meilleure que dans les dispositifs fondés sur la participation volontaire comme le débat public. D'autre part, la plupart des expériences dans lesquelles les citoyens sont rémunérés ne conduisent pas au constat de désintérêt de citoyens se contentant pendant la conférence de « passer le temps », de n'y être présent que pour pouvoir toucher leur rémunération, sur lequel Marie-Angèle Hermitte fonde son opposition à toute rémunération²⁹. Les cas Cigéo et Vral

27. Une part des difficultés rencontrées dans la préparation de la conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo tient à la déconnexion entre la décision de la CNDP de l'organiser, le 3 juillet 2013, et le contact pris deux mois plus tard avec la présidente du Comité de pilotage, alors que la CNDP avait déjà retenu le prestataire ensemblier, sur un cahier des charges que le Comité de pilotage a dû ensuite contredire sur tous ses points essentiels (rémunération, dates et articulation de la conférence et du débat public, production de la conférence de citoyens). Voir la *Note complémentaire n° 3*.

28. Une rémunération entre 60 et 100 euros par jour est la pratique très générale constatée dans le monde. Voir Sintomer Y. (2011), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, op. cit., chapitre 4.

29. Hermitte M-A. (2013), « [Conférence de citoyens](http://www.dicopart.fr/fr/dico/conference-de-citoyens) », in Casillo I. et al. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/conference-de-citoyens>. « La prise en main du système par des entreprises de prestation de services a entraîné le versement d'indemnités, pour un montant oscillant entre 300 et 500 euros pour l'ensemble du processus. Il est plus facile, donc moins long pour l'institut de sondage chargé du recrutement du panel, de convaincre certains d'accepter le processus en étant rémunérés, même faiblement, que de le faire gratuitement. Cette raison pratique est évidemment habillée de motifs plus nobles, comme la comparaison avec le salaire que touchent les parlementaires. Sans être choquée a priori par ce dédommagement, je trouve, à l'usage, que les résultats en sont négatifs. En effet, pour un nombre non

(les participants de l'Atelier citoyen étaient rémunérés) s'opposent de ce point de vue puisque l'on a constaté dans les deux cas une très bonne implication du groupe dans la délibération collective.

De manière plus générale, le Comité d'évaluation constate que la recherche de qualité et d'homogénéité des résultats a conduit les grandes enquêtes transnationales comme l'[European Social Survey](#) à développer d'importantes réflexions méthodologiques sur les phénomènes de non-réponse et les manières de les diminuer, sachant que les questionnaires sont suffisamment longs pour qu'y répondre soit considéré comme un acte de participation. Les études conduisent à recommander différentes formes d'*incentives*³⁰ pour améliorer les taux de réponses, en tenant compte des différences culturelles selon les pays. Le versement d'une rétribution en argent est particulièrement utile pour améliorer le taux de réponse des personnes à bas revenu. Dans des dispositifs participatifs suisses, des expérimentations concluantes ont été faites en laissant le choix aux participants entre différentes formes de rétribution, la somme prévue pouvant être touchée en argent, prendre la forme d'un cadeau en lien avec le sujet traité, ou être reversée comme don à une association humanitaire. Des pratiques de même nature alimentent également l'abondante littérature de réflexion éthique sur la rétribution des participants à des travaux de recherche en biomédecine, en psychologie ou en économie expérimentale.

L'importance à attacher à la question de la rémunération, et la forme à lui donner doivent donc être jugées en rapport avec le sujet de la conférence de citoyens : une conférence de citoyens bénéficiaires du revenu de solidarité active (la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA impose le principe d'une participation effective des bénéficiaires à la définition, à la conduite et à l'évaluation des politiques d'insertion) s'envisage autrement qu'une conférence de citoyens sur la fin de vie (la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique impose au Comité consultatif national d'éthique d'organiser un débat public

négligeable de membres des panels, la participation est motivée plus ou moins totalement par le versement de l'indemnité. Cela induit des comportements très visibles lorsque l'on regarde les enregistrements des différentes conférences : manque d'intérêt évident, de réactivité, absence de réflexion, passivité. De plus, cela entraîne des tensions entre les membres qui sont là par intérêt personnel, et ceux qui sont là pour la rémunération. » Elle avait précisé ce jugement dans son livre d'entretien avec Francis Chateauraynaud. Voir Hermitte M-A. (2013), *Le droit saisi au vif. Sciences, technologies, formes de vie*, Paris, Petra, p. 324 : *« Pour des gens au chômage, au RSA ou des étudiants, 400 euros, ce n'est pas rien. Je le pensais, mais j'en ai eu une preuve tangible lorsque, tout étant terminé [la conférence de citoyens « Ondes, santé et société » organisée par la Ville de Paris en 2009 dont Marie-Angèle Hermitte a présidé le Comité de pilotage], l'une des panélistes me téléphone affolée, pour me dire qu'elle n'avait pas reçu son indemnisation alors qu'elle avait loué un camping pour partir en vacances avec ses enfants. Pour elle, c'était important. Or, j'avais été frappée du comportement de cette fille pendant toute la conférence... Elle était là parce qu'elle était sérieuse, c'était la condition pour ses 400 euros, mais elle n'écoutait pas, ne participait pas ; en fait, elle n'en avait rien à faire. Alors que les gens des deux autres conférences [sur les OGM, organisée par l'OPECST en 1998, et sur le changement climatique, organisée par le Comité français du développement durable en 2002, dans lesquelles Marie-Angèle Hermitte a été membre du Comité de pilotage], quel que soit leur niveau, on les voit essayer de comprendre, rétorquer, se mettre en colère, interagir en permanence. Quand on voit les citoyens de la conférence de Paris, sauf deux ou trois, ils passent le temps. »*

30. Koch A., Fitzgerald R., Stoop I., Widdop S. and Halbherr V. (2012), *Field Procedures in the European Social Survey Round 6: Enhancing Response Rates*, European Social Survey, avril. Le rapport note : *« Offering a choice of different types of incentives might attract people from a more diverse background. This might help to reduce an existing nonresponse bias and counteract the potentially selective effect of offering one specific incentive (...) To come to a decision on whether or not to use an incentive you have to judge the relative time and cost advantages of using an incentive versus not. Incentives may mean less interviewer time in persuading respondents to participate or less time in refusal conversions. The reduction in interviewer time – and thus costs – must be weighed against the cost of providing incentives. »*, p. 9. http://www.europeansocialsurvey.org/docs/round6/methods/ESS6_response_enhancement_guidelines.pdf.

avant toute projet de réforme bioéthique), ou sur la gestion des déchets radioactifs. Quoi qu'il en soit, les multiples expériences de conférences et jurys citoyens montrent que la rémunération des participants, si elle s'impose de manière générale, ne suffit jamais à garantir la fidélité de la composition du groupe aux quotas raisonnés de sélection fixés au départ.

Recommandation n° 6 : En matière de rémunération des citoyens, le Comité d'évaluation retire des expériences dont il a connaissance qu'il faut la proscrire si l'on a recours à des panélistes réguliers, afin de clairement marquer la différence de cadre de travail entre la conférence de citoyens et un panel d'institut de sondage. Mais prévoir ou non une rémunération des participants est à soupeser selon l'importance que le Comité de pilotage attache à la présence de jeunes, de personnes de niveau socio-éducatif peu élevé ou de travailleurs immigrés dans le groupe. Le Comité d'évaluation constate qu'une rémunération s'impose de manière générale et que diverses expérimentations dans le monde soulignent l'intérêt d'offrir aux citoyens le choix entre différentes formes de rémunération.

La reconnaissance du temps consacré à des activités citoyennes

Quelles que soient les méthodes utilisées, la question du recrutement soulève plus globalement celle de la reconnaissance du temps que les citoyens consacrent à participer à des activités civiques. Les incitations à le faire peuvent prendre d'autres voies que l'obligation existante pour les jurés d'assises, ou la rémunération du temps consacré à la participation. Diverses propositions ont été faites, depuis le *Deliberation Day* préconisé par Bruce Ackerman et James Fishkin aux États-Unis³¹, jusqu'à l'extension aux citoyens ordinaires des autorisations d'absence pour exercer son mandat, existant en France pour de nombreux types d'élus³², en passant par le projet de loi de la Fondation Sciences citoyennes visant à constitutionnaliser les conférences de citoyens en créant une « Maison des citoyens » au sein du Conseil économique, social et environnemental, chargée de les organiser³³.

Recommandation n° 7 : Le Comité d'évaluation considère qu'il est dans le rôle de la CNDP, au titre de sa « mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation avec le public » (art. 121-1 du Code de l'environnement), de faire des propositions pour faciliter la participation des citoyens à des activités civiques et reconnaître le temps qu'ils y consacrent. Les exigences démocratiques d'inclusion impliquent de combiner différents types de mesures : réformes institutionnelles, nouveaux droits politiques, diverses formes d'incitation.

4. La conférence de citoyens, un mini-public pour faire le tour des arguments

Pour conclure, il convient d'insister sur les spécificités des conférences de citoyens par rapport à d'autres mini-publics délibératifs. Ce qu'ont en commun tous les mini-publics pour assurer la délibération démocratique de simples citoyens, d'une part, c'est de reposer sur le tirage au sort, instrument fonctionnel pour garantir l'égalité de chance de tous les citoyens qui pourraient être affectés par la décision à prendre (le plus généralement tous les citoyens du territoire où prend effet la décision) d'être inclus dans la délibération ; d'autre part, c'est

31. Ackerman B. et Fishkin J. (2004), *Deliberation Day*, New Haven, Yale University Press.

32. Droit que de nombreuses associations préconisent déjà d'étendre aux bénévoles associatifs siégeant dans les multiples commissions consultatives liées à la mise en œuvre des politiques publiques.

33. Voir Testart J. (2009), [Des conventions de Citoyens pour la démocratie](#), 8 avril 2009.

URL : <http://sciencescitoyennes.org/des-conventions-de-citoyens-pour-la-democratie-edd/>

d'organiser la délibération du groupe constitué de manière à en garantir la qualité. La taille du groupe (donc sa représentativité statistique, ou la simple diversité de sa composition), les formes et l'intensité de son travail, le type de conclusions auquel il aboutit (un avis ou non) et leur portée dans le processus de décision, varient selon les mini-publics³⁴. Les multiples variations possibles sur ces trois dimensions du « cube de la démocratie »³⁵ donnent lieu à de nombreuses expérimentations et une grande inventivité dans le *design* des dispositifs pour régler finement les exigences d'inclusion et de qualité de la délibération.

Pour situer les conférences de citoyens dans l'ensemble des dispositifs de délibération démocratique, il faut différencier la dimension de l'inclusion selon la réponse donnée à la question : que s'agit-il de représenter par l'égalité de chance d'être inclus dans la délibération donnée à tous les citoyens qui pourraient être affectés par la décision soumise à débat ?

Leurs préférences ? Alors, seule la représentativité statistique du mini-public semble garantir l'égalité prise en compte des opinions dans la discussion. Le mini-public doit être un échantillon représentatif pour que l'évolution des préférences individuelles dans la délibération³⁶ soit significative du processus de formation de la volonté collective qu'exprimerait l'ensemble de la population dans les mêmes conditions d'information et de discussion.

Les arguments ou les discours par lesquels les citoyens expriment en quoi ils pourraient être affectés par la décision ? Alors, une bonne diversité du mini-public, garantissant une réelle dynamique délibérative en son sein — divers obstacles peuvent s'y opposer —, lui suffira pour explorer les arguments disponibles à un moment donné ou qui pourraient se former dans la population potentiellement affectée par la décision à prendre. En effet, les arguments et les discours dont il s'agit de faire le tour forment un répertoire nécessairement assez limité et stable dans le temps³⁷, et la délibération d'un groupe suffisamment divers permettra leur égale prise en compte.

Sur des sujets complexes, lorsque des incertitudes scientifiques subsistent sur la connaissance des causes et sur les conséquences des décisions qui seront prises, lorsque l'éthique et les valeurs morales sont fortement engagées, le dispositif des conférences de citoyens est spécifiquement conçu pour permettre une telle exploration des arguments et des discours. Il s'agit pour le groupe de les actualiser et de les recombinaison en fonction de la situation soumise à examen, d'indiquer ce qu'il retient des diverses réponses apportées par les protagonistes, non de trancher une question qui est, par nature, controversée, de relier en fonction de valeurs

34. Voir la *Note complémentaire n° 4* de ce rapport.

35. Fung A. (2006), « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, décembre, pp. 66-75. URL : <http://www.archonfung.net/papers/FungVarietiesPAR.pdf>

36. Les « sondages délibératifs » sont des dispositifs spécifiquement dédiés à l'étude des changements d'opinion par la délibération. Pour une analyse d'ensemble de leurs résultats, voir List C., R. Luskin, J. Fishkin, I. McLean (2013), « Deliberation, Single-Peakedness, and the Possibility of Meaningful Democracy: Evidence from Deliberative Polls », *The Journal of Politics*, Vol. 75/1, pp. 80-95. URL : <http://cdd.stanford.edu/research/papers/2013/list-meaningful-democracy.pdf>

37. Hirschman A. (1991), *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard ; Angenot M. (2008), *Dialogues de sourds : Traité de rhétorique antilogique*, Paris, Mille et une nuits ; Rennes J. (2011), « Les formes de la contestation. Sociologie des mobilisations et théories de l'argumentation », *A contrario, Revue interdisciplinaire de sciences sociales*, juin, p. 151-173. Pour Dryzek, c'est parce que le nombre de discours qu'il est nécessaire d'examiner sur n'importe quel sujet soumis à décision est beaucoup plus faible que le nombre de personnes qu'il faudrait élire pour garantir la représentation de tous les citoyens affectés par la décision, que la délibération doit d'abord garantir une bonne représentation des discours (il imagine pour cela une « Chambre des discours »). Cf. Dryzek J. et Niemeyer S. (2008), « Discursive Representation », *American Political Science Review*, Vol. 102 n° 4, pp. 481-493.

partagées dans la société des thèmes que les experts séparent, de dégager par la discussion une synthèse équilibrée de toutes les informations qu'il aura pu acquérir, de hiérarchiser l'acceptabilité des diverses conséquences envisagées.

La prise en compte de la pluralité des arguments et des discours n'y repose pas seulement sur la diversité du groupe de citoyens, dont la taille est nécessairement limitée par l'intensité du travail requis par l'exploration, mais d'abord sur l'organisation de la formation et de l'audition publique qui confronte le groupe à de nombreux points de vue sur le sujet en débat. Avec une organisation strictement contradictoire, comme cela a été le cas de la conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo, le processus d'exploration et son résultat, l'avis produit, semblent même assez indépendants de la composition du groupe des citoyens. On peut sans doute généraliser ce constat : dès que la diversité des participants est suffisante et leur absence de liens d'intérêt avec le sujet assurée, c'est la dynamique délibérative d'examen collectif et contradictoire des arguments et des discours dans laquelle le groupe s'engage qui paraît déterminer le résultat, beaucoup plus que les caractéristiques socio-démographiques du groupe.

Recommandation n° 8 : Pour le démontrer pleinement, il conviendrait d'organiser en parallèle plusieurs conférences de citoyens sur le même thème, en veillant à faire varier le moins possible les modalités d'organisation, afin de pouvoir comparer les avis produits par des groupes de citoyens différents placés dans des conditions identiques de délibération. Une forte convergence des avis produits prouverait la « puissance délibérative » du dispositif lorsqu'il s'agit principalement de « faire le tour des arguments », alors que la portée du résultat d'autres mini-publics requiert la puissance statistique d'un échantillon représentatif. Le Comité d'évaluation considère qu'il est dans le rôle de la CNDP, si elle entend développer l'usage des conférences de citoyens, de conduire des expérimentations de ce type permettant d'apporter la preuve de la « puissance délibérative » du dispositif et d'asseoir ainsi la légitimité de son usage dans les processus de décision sur des questions controversées.

II. ASSOCIER CONFÉRENCE DE CITOYENS ET DÉBAT PUBLIC POUR MIEUX FAIRE LE TOUR DES ARGUMENTS

Devenue autorité administrative indépendante, la CNDP n'a pu montrer que « le débat public, ça marche » et faire la preuve pratique de son intérêt, que parce qu'elle a remis à plus tard deux questions « ontologiques »³⁸ : celle de la nature du débat (Qu'est-ce que le débat public ?) et celle de sa portée (À quoi sert le débat public ?). La CNDP a donc laissé ces questions ouvertes, sans trancher entre les points de vue souvent opposés défendus par les divers acteurs du débat, par exemple sur les questions de la représentativité du public réuni ou du lien à la décision, questions sur lesquelles le débat public rencontre les critiques également adressées à d'autres mini-publics. Mais, après plus de dix ans d'existence comme autorité indépendante, la situation a changé, et les 21 chantiers auxquels s'attelle aujourd'hui la CNDP visent à apporter des réponses³⁹ en renouvelant la réflexion sur ses missions. Pour y contribuer, le Comité d'évaluation répond dans cette section à la demande de sa lettre de mission de faire « à la CNDP des préconisations pour l'organisation future de conférences de citoyens dans le cadre de ses missions. » Nous nous attachons à la question de l'organisation d'une conférence de citoyens ou d'un mini-public dans un débat public décidé dans le cadre des missions actuelles de la CNDP. Nous envisagerons dans la section suivante la manière d'utiliser des mini-publics délibératifs reposant sur le tirage au sort dans le cadre des missions élargies qu'appellent les 21 chantiers de la CNDP.

Commençons par revenir brièvement sur les questions de la nature et de la portée pour comparer les réponses que l'on peut faire dans le cas du débat public et dans le cas des conférences de citoyens, avant de préciser dans quelles conditions associer les deux dispositifs. Nous avons indiqué dans la section précédente comment les conférences de citoyens se situaient parmi les dispositifs de délibération démocratique. Pour sa part, le débat public s'est développé, dès l'origine⁴⁰, comme une expérience française de démocratie participative⁴¹. S'il convient de dissocier analytiquement les paradigmes de la démocratie délibérative et de la démocratie participative⁴², la plupart des mini-publics contemporains associent délibération et participation⁴³. Aussi, considérons-nous ici le débat public comme un mini-public délibératif que l'on peut comparer de manière pertinente à d'autres dispositifs de délibération démocratique, alors qu'ils lui ont souvent été opposés comme concurrents.

38. Mercadal G. (2007), « La réussite du débat ouvre la réflexion sur sa portée », in Revel et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, pp. 332-338.

39. Par exemple, le nouveau site Internet de la CNDP (mis en ligne le 15 mai 2014) a créé une page « [À quoi ça sert](#) ». Il y est mis en avant un article de Loïc Chauveau dans *Science et Avenir*, suite à la décision de l'Andra, au titre bien choisi : « [Nucléaire : comme quoi, un débat public, ça sert !](#) », 6 mai 2014.

40. Le président de la CPDP sur le projet de ligne à très haute tension entre Boute et Carros, à travers le Verdon, le 2^{ème} débat de la CNDP, en 1998, indiquait déjà : « *Mais la Commission est sensible aux critiques de ceux — élus, associations ou simples particuliers — qui l'ont aidée et qui l'aident encore par leurs suggestions, observations et remarques, à faire du débat public sur le projet Boute-Carros une expérience réussie de démocratie participative* », Gérard Porcell (1998), « Quel équilibre pour le débat ? », *La lettre du débat public* n° 8, juillet (nou soulignons).

41. Revel M., C. Blatrix, L. Blondiaux, J-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil et R. Lefebvre (2007) (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, « Recherches ».

42. Voir, par exemple, pour une opposition marquée des deux, Mutz D., (2006), *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy*, New York, Cambridge University Press ; et pour un rapprochement des deux, Vitale D. (2006), « Between deliberative and participatory democracy: A contribution on Habermas », *Philosophy & Social Criticism*, Vol. 32, September, pp. 739-766.

43. Notons, par exemple, que l'article qui évalue le plus complètement la première conférence de citoyens en France a pour titre : « Un exemple de démocratie participative ». Boy D., D. Donnet-Kamel, P. Roqueplo (2000), « Un exemple de démocratie participative. La "conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4-5, août-octobre, pp. 779-809.

1. Le débat public : critique civile et tour des arguments

Nous pouvons d'autant plus facilement ranger le débat public parmi les dispositifs délibératifs que le Conseil d'État fait de l'expérience de la CNDP un des points d'appui majeurs de ses réflexions sur la portée et l'efficacité du principe de participation, la participation du public à l'élaboration de la décision, et de ses préconisations pour passer d'une administration consultative à une administration délibérative. « *Les procédures de type “débat public” se différencient nettement de celles simplement dévolues à la consultation qui se bornent le plus souvent à enregistrer les avis sur un projet déjà très élaboré. En peu de temps, le débat public est apparu comme l'expression emblématique des mutations qui touchent l'action publique et des sollicitations qui s'exercent sur les autorités publiques afin qu'elles s'ouvrent à l'examen critique par les usagers et les citoyens.* »⁴⁴ L'expérience acquise par la CNDP lui a permis de préciser peu à peu la « figure du “débat public” » à laquelle se réfère le Conseil d'État, non seulement sur le plan procédural — c'est particulièrement le rôle des *Cahiers méthodologiques*, renouvelés 3 fois en 10 ans (2004, 2007, 2013) — mais également de manière plus substantielle, pour comprendre comment le débat public est « au service du développement durable », ainsi que le proclament aujourd'hui les 21 chantiers de la CNDP. Plusieurs chantiers proposent donc à la fois d'élargir l'expérimentation procédurale en « diversifiant les modes d'expression du public », mais affirment également son ambition de « renforcer la culture du débat public », et de « devenir une référence pour tous les acteurs ». Cela suppose d'explicitier la nature du débat public CNDP, et de le différencier des débats publics confiés à d'autres institutions. Nous le rappelons brièvement en prenant largement appui sur les travaux de Georges Mercadal⁴⁵.

Qu'est-ce que le débat public : l'exercice par un public concerné de la « critique civile »⁴⁶

L'invention du débat public dans les conflits d'aménagement au tournant des années 1980/1990 a eu comme conséquence essentielle l'institutionnalisation d'un débat ouvert, alors qu'au même moment, et durant toute la décennie 1990, le mouvement de modernisation de l'État dans le domaine de l'environnement se traduisait par la multiplication de comités de concertation fermés⁴⁷. Le débat public inaugurerait une autre démarche : d'emblée le débat a été ouvert à tous, sans qualification préalable des publics. Quelles en sont les conséquences ? Puisque ce n'est plus le décideur qui désigne et qualifie les publics avec lesquels il se concerte, l'objectif de composer une assistance représentative de l'ensemble de la société a vite dû être abandonné, sauf à être dénoncé comme manipulation. La CNDP a ainsi rapidement constaté que le public rassemblé dans chaque débat, malgré un effort d'information très large⁴⁸, est essentiellement composé d'opposants : les personnes répondant volontairement à l'annonce des réunions, plus encore celles qui s'y expriment, le font très majoritairement pour formuler des objections aussi bien sur l'opportunité que sur les caractéristiques du projet. Le débat public ne donne donc pas une photographie qui

44. Conseil d'État (2011), *Rapport public 2011. Consulter autrement. Participer effectivement*, Paris, La Documentation française, mai 2011, p. 48, souligné dans le texte. La 3^{ème} partie du rapport (pp. 71-101) s'intitule « Vers “l'administration délibérative” ».

45. Mercadal G. (2012), *Le débat public : pour quel développement durable ?*, Paris, Presses de l'ENPC.

46. Idem, chapitre 5 : « Le débat public : une critique civile », pp. 67-92.

47. À l'échelle locale — comité local de l'eau, comité local d'information sur le nucléaire ou les risques industriels — comme à l'échelle départementale ou régionale sur différents objets de planification — déchets, qualité de l'air, risques, etc. — ou à l'échelle nationale. À l'échelle locale, le fonctionnement de ces comités s'est, dans la pratique, fortement ouvert dans les années 2000.

48. Cet effort, avec une diffusion d'un premier journal au lancement du débat atteignant fréquemment plus d'un million d'exemplaires, explique les ¾ du coût des débats.

comptabiliserait les opinions pour et contre comme le fait un sondage ou un référendum : il anime les arguments qui s'expriment. « *On peut parler de critique civique du projet dans la mesure où le public qui s'exprime est un public concerné, qui a souvent une réflexion antérieure sur le projet, et qui s'engage à partir de ses attachements à son environnement pour bâtir un raisonnement. Si le débat ne peut se prévaloir d'une représentativité statistique de la population, il fournit une, et même la, critique socialement construite du projet.* »⁴⁹

En effet, dans la dynamique des réunions publiques, d'abord — par le jeu des échanges, des questions et des réponses, par les témoignages d'experts —, comme par l'équilibre que dégage la confrontation des arguments tout au long du débat, une construction s'opère qui va bien au-delà de la seule juxtaposition des objections. « *Le modèle d'élaboration de la critique, dans le débat, peut être qualifié en référence aux méthodes utilisées par la psychologie sociale. Celui-ci n'a rien à voir avec la méthode la plus connue de cette discipline, à savoir les sondages, le recrutement du public n'ayant rien d'un tirage au sort représentatif. Mais il ressemble à "un travail de groupe", auquel on assigne une tâche, et dont on observe les comportements que déploient les membres pour atteindre leur objectif. Dans le débat public, la tâche, c'est justement la critique du projet soumis à examen, en confrontation avec ceux qui défendent ce projet.* »⁵⁰ Cette critique se déploie d'une manière assez semblable dans tous les débats, à travers :

- la formulation d'une défiance généralisée vis-à-vis des institutions, qui peut être construite comme la dénonciation d'un tort fait à la démocratie, porteuse d'une dynamique contre-démocratique, ou au contraire n'être qu'une forme de politisation négative, sans formulation de projets alternatifs⁵¹ ;
- un débat sur le débat pour énoncer des revendications démocratiques et vérifier leur prise en compte⁵² ;
- l'expression de peurs collectives, d'émotions, en particulier sur ce qui touche à la santé, qui peuvent bien sûr être manipulées, mais qui questionnent l'expertise publique sur les risques ;
- l'affirmation des attachements, notamment territoriaux, qui en résumant bien d'autres, affirmation souvent très ambivalente, entre conservatisme et promotion du développement durable, mais qui souligne que tout n'est pas réductible à des intérêts ;
- la discussion des représentations du projet et de ses alternatives, avec la question de la confiance vis-à-vis de la mesure des phénomènes et des modélisations associées, qui font que certains types de projet sont plus contestés que d'autres.

Georges Mercadal met particulièrement en avant, au cœur de la critique civile dont l'exercice est le propre des débats publics, les attachements, notion qu'il convient de distinguer des intérêts. « *Les attachements constituent au contraire une catégorie que le public refuse de traiter comme des intérêts. Les attachements, et plus généralement les sentiments collectifs, par exemple l'attachement à son identité territoriale, sont incommensurables à des intérêts, quels qu'ils soient, qu'il s'agisse de diminution de temps de parcours, d'énergie meilleur marché, de capacité de production de maïs permise par un barrage, et même d'évitement de*

49. Mercadal G. (2008), « [Vers plus de cohérence entre débat public et développement durable](http://www.encyclopedie-dd.org/) », Association 4D, *L'encyclopédie du développement durable*, URL : <http://www.encyclopedie-dd.org/>

50. Mercadal G. (2012), *Le Débat public*, op. cit., p. 69, nous soulignons.

51. Rosanvallon P. (2006), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, « Les livres du nouveau monde ».

52. Fourniau J.-M. (1998), « Le débat public entre conflit sur les projets et délibération avec le territoire », *Société française* n° 12-13 (62-63), octobre-décembre, Paris, pp. 47-59.

tonnes de CO₂ grâce à des éoliennes. »⁵³ La reconnaissance des attachements, des sentiments collectifs, des émotions, est centrale dans la dynamique du débat public, pour y permettre des échanges apaisés sur les dimensions « rationnelles » du projet.

À quoi sert le débat public : faire le tour des arguments

L'innovation majeure dans la création du débat public, à l'encontre de la tradition consultative préexistante, a été d'ouvrir le débat non seulement en amont des décisions (ce qu'énonçait la circulaire Bianco dès 1992), mais également sur leur opportunité, ce qui n'a été effectivement inscrit dans la loi qu'en 2002, après avoir été repoussé lors des débats parlementaires sur la loi Barnier de 1995. Le débat sur l'opportunité installe les participants en amont du projet, dans une position d'égalité avec les autorités pour élaborer la décision à prendre. Dans la pratique des débats publics, la critique de l'opportunité du projet ouvre une dynamique d'élargissement du périmètre de la discussion, bien au-delà de ce que contient le dossier du maître d'ouvrage, déployant les différentes dimensions du développement durable. Le débat public conduit ainsi à reformuler la question de l'opportunité : non plus faire / ne pas faire mais définir les problèmes à prendre en compte et envisager l'ensemble des possibles dans l'optique du développement durable.

Cette dynamique rend audibles les attachements, et permet de construire finalement une vision globale et « profane » de la problématique du projet. *« Le résultat empirique de cet exercice hybride, c'est que cet échange à propos du projet, entre une défense et une accusation, constitue un tour exhaustif des arguments pour et contre. La polarisation produite par la situation de "groupe" travaillant en participation avec une "foule", amène chacun à approfondir, on dit souvent à monter en généralité, son argumentation. C'est bien une critique qui fait le "tour des arguments". »*⁵⁴ Ainsi, la critique civile du projet complète les méthodes de choix rationnels, en désignant les domaines d'intérêts que le public juge commensurables et quels échanges (quelles compensations) il est prêt à consentir et sur quels critères, mais elle désigne également en quoi des attachements sont incommensurables aux intérêts que calculent les méthodes de choix rationnels.

La capacité du débat public à « faire le tour des arguments » tient essentiellement, si l'on suit l'analyse de Georges Mercadal, au « travail de groupe » que le débat public permet de faire sur les attachements qu'exprime une « foule ». *« La critique exprime le heurt du projet avec des représentations très enracinées, des attachements, qu'on ne peut balayer comme des égoïsmes ni, même, comme des intérêts. Et pour les défendre, on en fait la fondation de politiques alternatives. Le débat construit une critique qui combine intimement sentiment et raisonnement. Il fait des attachements un droit à l'identité, à la nature, à la proximité, à une autonomie territoriale. »*⁵⁵

La modalité propre du débat CNDP : la réunion publique

Toute la pratique de la CNDP le montre, la confrontation directe avec le maître d'ouvrage et les autorités, face à face, est la modalité propre du débat sans laquelle les participants ne peuvent vérifier la reconnaissance des attachements, des sentiments collectifs, des émotions qu'ils expriment ni entreprendre de se constituer comme public. C'est pourquoi les réunions publiques sont centrales dans la dynamique du débat, même si elles n'en sont pas la seule modalité. *« La réunion publique est le lieu de débat incontournable. On pourrait résumer*

53. Mercadal G. (2012), *Le Débat public, op. cit.*, p. 99-100.

54. *Idem*, p. 70.

55. *Ibid.*, p. 74-75.

*l'exercice par cette formule : "le débat public, c'est avec le public, et en public". Les réunions restent, par-delà toutes les formules possibles et imaginées, le véritable pivot du débat public, son ossature la plus consistante. »*⁵⁶

La confrontation directe est indispensable pour que la critique n'en reste pas à une politisation négative, mais construite, à partir des sentiments collectifs exprimés, des alternatives attentives au développement durable. C'est d'ailleurs la force potentielle de cette dynamique que soulignent, a contrario, les formes les plus radicales de critique — celles qui posent leurs raisons comme incommensurables à tout autres — quand elles visent à empêcher la tenue des réunions publiques au motif que « participer, c'est accepter »⁵⁷.

Au contraire des mécanismes constatés dans une conférence de citoyens, dans un débat public où viennent essentiellement des personnes ayant des attachements enracinés (« les opposants » avons-nous dit pour simplifier), la qualité de l'information circulant dans le débat dépend avant tout des participants eux-mêmes (et du travail propre de la Commission particulière du débat public (CPDP) pour assurer l'équilibre du débat). Dès le 2^{ème} débat organisé par la CNDP en 1998, sur la ligne électrique à très haute tension entre Boutre et Carros, traversant le Verdon, le président de la CPDP l'avait bien perçu quand il écrivait dans une *Lettre du débat* à l'adresse de ceux — diverses associations locales — qui menaçaient de ne pas y participer : « À tous ceux qui se sentent concernés par le projet, la Commission se borne à adresser une requête : participez au débat ! Car c'est votre participation qui vous donnera le droit, en fin de compte, d'apprécier sa qualité et son utilité. »⁵⁸ Georges Mercadal, pour sa part, avait tiré du débat sur la gestion à long terme les déchets radioactifs de 2005-2006 une conséquence forte quant à la manière d'organiser le débat public, en recommandant de le commencer non par des réunions thématiques sur les dimensions « rationnelles » du projet, mais toujours par les réunions publiques dans les localités où la contestation du projet est la plus forte, parce que c'est là que se manifestent les attachements populaires sur lesquels le débat engagera un « travail de groupe » que la décision devra prendre en compte.

L'exercice de la critique civile du projet, en confrontation dans les réunions publiques avec ceux qui le défendent, permet ainsi au débat public de « faire le tour des arguments ». Nous avons conclu la section précédente sur la conférence de citoyens avec l'idée d'un mini-public également destiné à « faire le tour des arguments ». Cette identité d'objectif permet d'envisager de combiner ces deux dispositifs de délibération démocratique, alors qu'ils sont souvent considérés comme concurrents parce que leurs manières d'y arriver sont opposées.

2. « Élevage en plein air » et « élevage intensif » de la participation : comparaison du débat public et des conférences de citoyens

Les descriptions que nous avons proposées de la conférence de citoyens et du débat public conduisent donc à les rapprocher autour de leur vocation à « faire le tour des arguments ». Laurent Mermet a proposé, en opposant « débat sauvage » (autonomes, spontanés, « ingérables ») et « débat d'élevage » (suscités, organisés, institués), de faire ressortir d'un côté les notions de revendication, de protestation, de dynamique d'action et, de l'autre, l'ambiguïté inhérente à des formes d'expression de la société civile organisées par les pouvoirs publics⁵⁹. Dans cette opposition, débat public et conférence de citoyens (ou tout

56. CNDP (2013), *CNDP 2002-2012. Le cahier de méthodologie*, p. 33.

57. Pièces et main d'œuvre (2009), « [Participer, c'est accepter](#) », *Aujourd'hui le nanomonde*, 28 septembre 2009.

58. Porcell G. (1998), « Du refus de débattre », *La lettre du débat public*, n° 3, avril 1998, p. 16.

59. Mermet L. (2007), « Débattre, sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Revel et al. (dir.), *Le débat public, op. cit.*, pp. 368-380.

autre mini-public) se rangent tous deux dans les « débats d'élevage ». Mais, en insistant sur la place des attachements qui s'expriment dans les débats CNDP, notamment dans les réunions publiques, souvent houleuses, on est conduit à distinguer les types « d'élevage » qui différencient les deux dispositifs.

« *Le débat public est un hybride de groupe de travail et de manifestation de foule, un hybride d'échanges délibératifs et d'échanges éristiques, il doit être cultivé et utilisé comme tel.* »⁶⁰
En référence à l'opposition aujourd'hui classique entre recherche de plein air et recherche confinée, opposition qui rend toutefois leur coopération nécessaire⁶¹, nous proposons alors de parler, pour le débat public, d'un « élevage en plein air » de la participation du public à l'élaboration des décisions, ou d'une délibération démocratique « de plein air ».

En revanche, les conférences de citoyens sont caractérisées par le huis clos de la formation et de la délibération du « groupe de travail », ainsi placé dans une situation de confinement pour garantir l'intensité de son travail et l'accomplissement de sa tâche. Il s'agit d'« *une procédure qui met en scène la réunion studieuse, la délibération et la recommandation de citoyens, à propos d'une décision à prendre par une entité, publique ou privée, appelée commanditaire. (...) Entre la question que celui-ci formule et la recommandation que doit émettre le groupe de citoyens, s'interpose une procédure assez formalisée impliquant des étapes précises.* »⁶²
Nous proposons alors de parler, pour la conférence de citoyens, d'un « élevage intensif » de la participation à la décision du commanditaire, ou d'une délibération démocratique intensive.

Il faut donc pendre acte des différences entre la conférence de citoyens et le débat public qui en font des dispositifs distincts de délibération démocratique et des processus suffisamment complets pour se suffire à eux-mêmes. Tirons-en une première conclusion.

Recommandation n° 9 : Le débat public et la conférence de citoyens (et les autres mini-publics fondés sur le tirage au sort) sont des dispositifs de délibération démocratique distincts, dont il convient de respecter les logiques propres les conduisant, différemment l'un de l'autre, à « faire le tour des arguments ». Ainsi, l'avis auquel aboutit une conférence de citoyens ne peut pas être produit autrement que par ce dispositif d'élevage intensif de la participation. Mais une conférence de citoyens ne peut pas remplacer la confrontation directe entre la population affectée par une décision et le maître d'ouvrage, qui est le propre du débat public. Dispositif d'élevage en plein air de la participation, le débat public est consacré à l'expression de la critique civile des projets et politiques dont la CNDP est saisie. Il ne convient donc pas pour la CNDP de considérer les deux dispositifs comme concurrents ou substituables, mais comme complémentaires.

Paramètres communs au bon déroulement de tous les mini-publics⁶³

Notre analyse le montre, une conférence de citoyens ne peut être substituée au débat public, ainsi que cela a parfois pu être envisagé ou craint. La situation du débat Cigéo, conduisant à devoir suppléer à l'impossibilité de tenir les réunions publiques, à laquelle la CNDP a

60. Mercadal G. (2012), *Le Débat public, op. cit.*, p. 123.

61. Callon M., Lascoumes P., Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris Seuil. Une section du 3^{ème} chapitre s'intitule « De la nécessaire coopération entre recherche confinée et recherche de plein air », pp. 136-142.

62. Hermitte M-A. (2013), « [Conférence de citoyens](#) », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, loc. cit.

63. Suite à l'entretien qu'il nous a accordé dans le cadre de notre mission d'évaluation, le 20 février 2014, Georges Mercadal nous a transmis une note datée du 26 février 2014 « Conférence de citoyens et débat public » dont nous reprenons ici, avec son accord, plusieurs éléments. Nous l'en remercions vivement.

effectivement renoncé dans ce débat, constitue en tous points un cas singulier à ne pas reproduire. Une conférence de citoyens ne peut pas, en effet, être simplement considérée comme une modalité parmi d'autres du débat public, ce que suggère la formule succincte utilisée dans la décision de la CNDP du 3 juillet 2013 prévoyant trois nouvelles modalités du débat Cigéo dont une conférence de citoyens. Ce n'est pas non plus une modalité supplémentaire d'expression du public au même titre que l'usage d'Internet par exemple, ni un moyen additionnel pour améliorer le déroulement du débat ou aller à la rencontre de nouveaux publics, comme la recherche de lieux de réunions de proximité par exemple. En effet, sa méthodologie rigoureuse est lourde et débouche sur une conclusion, ce qui en fait un dispositif de délibération démocratique de plein exercice, au même titre que le débat public.

Quoique distincts, les deux dispositifs requièrent des conditions communes pour être mis en œuvre. L'expérience participative accumulée dans le monde, que la CNDP a pu vérifier lors des nombreux débats publics et des deux conférences de citoyens qu'elle a conduits, montre qu'un dispositif de délibération démocratique doit, pour créer un espace public inclusif, permettre à ses participants de :

1. construire un cadrage du débat partant de leurs préoccupations quant à la vie commune, de leurs attachements ;
2. s'approprier l'information afin d'acquérir de réelles prises pour qualifier les problèmes et évaluer les solutions ;
3. clarifier les leviers d'action à leur disposition pour influencer sur la décision à prendre ;
4. préciser la portée qui sera donnée à leur délibération.

Faciliter la réalisation de l'activité délibérative suppose d'en réunir les conditions lorsqu'on décide d'un débat ou d'un mini-public. L'expérience de la CNDP, tirée des débats les mieux réussis mais aussi des difficultés rencontrées par d'autres débats, en particulier ceux sur les nanotechnologies et sur le projet Cigéo, comme l'analyse des conditions du bon déroulement de la conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo, permettent de les dégager.

Recommandation n° 10 : Toute participation du public à l'élaboration des décisions, quelle qu'en soit la forme (débat public, concertation, conférence de citoyens,...) requiert les conditions suivantes :

1. L'organisation de la participation par un garant prouvant, en situation, son indépendance personnelle. Pour les conférences de citoyens, la recommandation n° 1 de nommer le ou la président(e) du Comité de pilotage dès la décision d'organisation est donc requise. L'indépendance personnelle s'affirme en particulier sur les conditions qui suivent.
2. Le choix du moment relativement à l'avancement du projet, à l'information effectivement disponible pour conduire un débat complet et loyal, et à l'état du contexte à apprécier en dialogue avec les parties prenantes. Ce choix ne doit pas résulter des pressions des autorités, qui s'exercent couramment à propos du calendrier et du périmètre. Il suppose de vérifier avec les parties prenantes qu'il reste de véritables choix à faire avant la décision.
3. La délimitation du périmètre du débat en dialogue avec les parties prenantes. La dynamique propre de la participation conduit toujours à élargir ce périmètre, qui ne doit donc pas être figé au départ. Pour les conférences de citoyens, la formulation de la question sur laquelle le commanditaire attend un avis ne doit pas entraver la délibération du groupe par son étroitesse ou, au contraire, son flou.
4. Le recours proactif à l'expertise contradictoire par le garant.

La vérification de ces conditions montre, s'il était nécessaire, toute l'importance à attacher à la phase de préparation de la participation⁶⁴. Seule cette vérification permet d'envisager d'associer une conférence de citoyens au débat public. Avant d'en préciser les conditions dans la section suivante, complétons la comparaison entre les deux dispositifs.

Deux dispositifs distincts, mais complémentaires pour renforcer la portée des arguments

Le tableau n° 2 ci-contre synthétise les descriptions que nous avons faites des deux dispositifs. « Élevage en plein air » et « élevage intensif » se différencient sur leurs trois grandes manières de cultiver la participation : le recrutement du public, le mode opératoire pour réaliser la tâche qui lui est confiée, et la conclusion donnée à son travail. Commentons le tableau pour souligner les points de rapprochement et de divergence qui justifient de pouvoir associer les deux dispositifs dans un même processus participatif, dès que les conditions que nous venons de rappeler sont remplies, afin de renforcer la participation du public à l'élaboration des décisions.

Le caractère conclusif de la conférence de citoyens a le plus souvent été retenu pour considérer qu'elle était en concurrence avec le débat public. « *On verra que la critique principale adressée au débat public est son insuffisante portée sur la décision. Fréquemment, il est proposé pour y remédier que les CPDP émettent un avis sur le projet. Ceci est censé peser plus sur le maître d'ouvrage qu'un simple compte-rendu. Cet argument est notamment celui des tenants des conférences de citoyens qui considèrent que la délibération d'un avis est ce qui donne force à cette procédure, et qui, par défaut, a tendance à faire apparaître le débat à leurs yeux comme une simple consultation.* »⁶⁵ En fait, les modalités de conclusion des mini-publics sont assez diverses⁶⁶. Une délibération approfondie, même sans être conclusive, peut permettre d'élargir le périmètre et d'approfondir les problèmes, peut ouvrir de nouvelles façons de voir les enjeux, conduire à la recherche de nouvelles solutions, comme le montrent de nombreux débats publics, et être finalement plus efficace qu'une délibération dotée d'un pouvoir conclusif mais débouchant sur une recommandation pauvre ou molle, comme cela a pu être le cas dans quelques conférences de citoyens parce que le sujet était trop vaste ou trop en amont, ou parce que le groupe s'est trop peu engagé dans la dynamique collective.

Dans le débat public, la démarche des publics présents (les « opposants ») est en premier lieu une « politisation négative », se fondant sur des émotions subies : on vient d'abord dans un débat pour exprimer comment le projet attente à ses attachements et ravive d'autres blessures, plus anciennes, causées au territoire par les politiques publiques. Grâce à la légitimation de la parole que garantit la CPDP, un processus de politisation positive de la critique est possible, un « travail de groupe » permet l'appréhension par la délibération collective des dimensions du développement durable associées au projet. Mais l'accès à la communauté d'argumentation reste difficile pour un citoyen « isolé », non membre d'une association. En revanche, le *design* d'une conférence de citoyens permet d'emblée à de simples citoyens de s'impliquer dans le « travail de groupe » parce que le processus garanti par le Comité de pilotage offre un cadre légitime à la parole de chacun.

64. Phase décrite en détail pour le débat public dans *Le Cahier de méthodologie* 2013 de la CNDP, pp. 19-31. La *Note complémentaire n° 2* de ce rapport, qui analyse les circonstances de décision et de lancement du débat Cigéo, montre que les conditions énoncées n'étaient pas toutes réunies fin 2012. La préparation de la conférence de citoyens a permis de les rétablir (voir la *Note complémentaire n° 3* de ce rapport).

65. CNDP (2007), *Cahiers méthodologiques de la CNDP, Vol. 1 : La conception du débat public*, p. 18.

66. Bobbio L. (2014), « Réfléter la discussion ou formuler une résolution ? Modes de conclusion des forums délibératifs », in Blondiaux L. et B. Manin (dir.), *Le Tournant délibératif*, Paris, Presses de Science po, à paraître.

Tableau 2 – Débat public et conférence de citoyens : deux dispositifs de délibération démocratique distincts mais complémentaires

Dispositifs d'élevage de la participation	Débat public CNDP (élevage en plein air)	Conférence de citoyens (élevage intensif)
Objectif	Porté par les acteurs	Confié aux citoyens
	Critique civile du projet à partir des attachements, des sentiments collectifs et de l'expérience sensible du territoire	Synthèse « profane » de la controverse à partir de l'information acquise et des points de vue entendus
Recrutement		
Sélection des participants	Auto-sélection : débat ouvert à « n'importe qui », sans qualification préalable du public	Tirage au sort : « n'importe qui » au sein de la population potentiellement affectée par la décision à prendre
Public	Personnes territorialement concernées et acteurs de la société civile (« acteurs du débat »)	Personnes intéressées au même titre que tous leurs concitoyens, mais motivées et disponibles pour participer
Mode opératoire garanti par		
	CPDP	Comité de pilotage et animation
Modalité centrale	La réunion publique	La formation à huis clos (dans le cas français ⁶⁷)
Lieu	Aire géographique des impacts du projet	Hors sol
Information disponible dans les échanges	Dossier du maître d'ouvrage, et arguments élaborés par les individus participant au débat, et par les groupes concernés dans leurs assemblées respectives (cahiers d'acteurs)	Dossier élaboré et séances de formation préparées par le Comité de pilotage
Processus d'apprentissage	Confrontation directe du public avec le maître d'ouvrage, les autorités, les experts et contre-experts dans les réunions publiques	Appropriation à huis clos facilitée par l'animateur, et confrontation aux experts choisis par le groupe lors de l'audition publique
Ressorts de la dynamique délibérative	Reconnaissance des attachements et construction de leurs porteurs comme acteurs sociaux	Apprentissage individuel et enquête collective
Dynamique délibérative	Débat sur le débat, pour vérifier la reconnaissance de la part du public à l'intérêt général	Discussion rationnelle, à huis clos, en vue de l'intérêt général
Risques encourus par la dynamique délibérative	Faible participation ; Faible délibération ; Tohu bohu ; empêchement des réunions	Désintérêt des participants ; Manipulation du cadre de la discussion ; avis trop raisonnable
Conclusion		
Produit final	Compte rendu du débat par la CPDP faisant le tour des arguments : critique socialement construite au cours du débat	Avis collectif du groupe respectant les avis minoritaires et faisant le tour des arguments : synthèse profane élaborée au cours de la conférence

67. Dans le monde anglo-américain, on indiquerait la délibération à huis clos. Dans sa notice « [Conférence de citoyens](#) » du *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, loc. cit., Marie-Angèle Hermitte parle de la formation comme de la « *caractéristique centrale de la procédure* » et précise « *Dans le modèle conférence de citoyens, c'est la formation qui transforme le peuple ordinaire en peuple citoyen, dans la droite ligne de l'idéal éducatif.* »

Les deux dispositifs, certes de manières différentes, impliquent leurs participants dans l'exploration des controverses sociotechniques et territoriales — globales et locales — qui sous-tendent les questions mises en débat, et contribuent à leur résolution dans le sens du développement durable. Ainsi, le débat ne cantonne pas le public à une place de riverains défendant leurs intérêts particuliers, ni les conférences de citoyens les participants à une place de profanes. L'activité individuelle et l'interaction avec les autres acteurs nourrissent une appropriation des connaissances et construisent, dans les deux cas, une communauté d'argumentation. L'intérêt général n'y est plus indexé à une qualification a priori des publics, cloisonnés dans des rôles prédéfinis, mais est bien le résultat de l'exercice de la citoyenneté par l'échange d'arguments pour participer à la détermination de l'action publique.

Pour autant, les deux dispositifs restent bien distincts, et n'inscrivent pas les « amateurs de l'intérêt général »⁶⁸ qui s'y engagent dans la même dynamique sociale. Le débat public en se donnant pour objet central l'articulation des critiques socialement construites sur un projet, engage un processus de constitution d'une communauté d'argumentation, une « communauté de débat » qui peut devenir à la suite du débat un acteur social porteur des acquis du débat en termes d'intelligence collective, de reconnaissance sociale et de légitimité de la procédure. En revanche, une conférence de citoyens se donne comme objet central de confier à de simples citoyens la synthèse des arguments et des discours alimentant une controverse qu'une décision doit trancher dans le sens de l'intérêt général. L'expérience a montré comment le travail individuel et l'enquête collective lors des week-ends de formation et de l'audition publique constituent également le groupe en communauté d'argumentation. L'enquête collective met le groupe, dans sa diversité, en capacité de bâtir un raisonnement autonome très différent de celui des experts, ancré dans les valeurs partagées par les simples citoyens. Mais le dispositif par lui-même n'engage pas la construction d'un autre rapport des simples citoyens à l'action publique, comme dans le cas du débat public. Il permet néanmoins de clarifier l'espace public à construire pour que les simples citoyens aient part à la décision.

Finalement, débat public et conférences de citoyens répondent à l'exigence centrale d'une procédure délibérative qui est de prendre en compte la pluralité des discours et non seulement de représenter la diversité des intérêts, autrement dit de « faire le tour des arguments ». Mais les deux dispositifs le font de façon différente. Ce qui les rapproche, c'est l'existence d'un « travail de groupe » pour « faire le tour des arguments », par l'expression ouverte d'une critique civile fondée sur des attachements dans le débat public, par la délibération d'un groupe divers, aux préférences peu affirmées, chargé de produire un avis synthétisant toute l'information contradictoire reçue dans la conférence de citoyens. Ainsi, loin d'être concurrents ou, au contraire, de pouvoir se substituer l'un à l'autre, les deux dispositifs sont complémentaires.

Recommandation n° 11 : Dans le cadre de ses missions actuelles, quand la CNDP décide d'organiser un débat public, elle doit envisager la tenue d'une conférence de citoyens s'il paraît nécessaire de faire monter en puissance le « tour des arguments » auquel le processus participatif doit aboutir. L'articulation judicieuse d'une conférence de citoyens et du débat public peut permettre de tirer parti des dynamiques spécifiques des deux dispositifs de délibération démocratique. Les résultats de la conférence de citoyens seront versés au débat public pour l'alimenter, mais posséderont leur valeur propre, à côté de ceux du débat public.

68. Fourniau J-M. (2011), « Amateurs de l'intérêt général. L'activité délibérative dans les dispositifs de participation citoyenne », in Piriou O. et P. Lénéel, *Les états de la démocratie. Comprendre la démocratie au-delà de son utopie*, Paris, Éditions Hermann, pp. 219-242.

L'usage plus fréquent des conférences de citoyens dans le cadre d'un débat public organisé par la CNDP, dans les situations qui s'y prêtent, offrirait de plus une solution à la faible audience que rencontre en France ce type d'exercice, ce qui affaiblit la légitimité de la démarche délibérative et l'efficacité politique du dispositif⁶⁹.

3. Situations de mise en œuvre coordonnée des deux dispositifs : déficit de confiance dans l'action publique et manque de crédibilité de l'expertise

Il n'existe pas, à notre connaissance, de travaux qui auraient déterminé les critères permettant, sur un même enjeu, de choisir un type de dispositif de délibération démocratique plutôt qu'un autre, parce que l'un serait sur cet enjeu sûrement meilleur qu'un autre. Il n'existe pas plus de critères permettant, si l'on utilise deux dispositifs différents sur un même enjeu, d'expliquer les différences de résultats que l'on pourrait constater. Dans le cas du projet Cigéo, le bilan de la CNDP a constaté que l'avis de la conférence de citoyens était assez proche de ce que le compte rendu du débat faisait lui-même ressortir. Cela paraît logique sans qu'on sache dire clairement s'il devait y avoir nécessairement proximité des résultats, ou si la différence des dispositifs aurait dû conduire à des résultats différents dans des conditions équivalentes de loyauté et de complétude du débat. Bref, il n'y a pas de modèle de la délibération démocratique pour choisir le meilleur dispositif sur un enjeu donné, ou déterminer comment articuler au mieux deux dispositifs sur un même enjeu.

C'est pourquoi nous proposons seulement d'indiquer les situations dans lesquelles la coopération entre « élevage en plein air » et « élevage intensif » peut être profitable à la délibération démocratique, et renforcer la portée du « tour des arguments », si l'on en définit précisément l'articulation, en particulier qui porte l'avis de la conférence de citoyens dans le débat public, sachant que ni la CPDP ni la CNDP ne donnent d'avis.

Des conférences de citoyens quand la CNDP est saisie sur des « options générales »

Quand les conditions de la participation du public à l'élaboration des décisions sont réunies, on peut envisager plusieurs situations de mise en œuvre coordonnée du débat public et de la conférence de citoyens dans le cadre des missions actuelles de la CNDP. Ces dernières la font intervenir sur des questions liées au développement durable. D'autres questions sociétales ne sont pas de son ressort⁷⁰. On peut alors distinguer trois grandes configurations de situations liées au développement durable, même s'il y a des zones de recouvrement entre les trois :

1. Les projets à risques pour l'homme et son environnement, en particulier les projets industriels ;
2. Les projets d'aménagement ayant des impacts environnementaux et territoriaux ;

Ces deux premiers types de situations relèvent plutôt de saisines de la CNDP sur des projets. La distinction recoupe assez bien celle faite dans le décret établissant la liste des projets soumis à saisine obligatoire, entre les projets d'aménagement pour lesquels la saisine est

69. Bertrand Pancher, député de la Meuse, dans un rapport au président de la République du 15 avril 2011, le note. La 23^{ème} proposition de son rapport *La concertation au service de la concertation environnementale*, 22 p., indique « Une utilisation plus régulière de cet instrument de concertation (conférence de citoyen) est de nature à lui donner plus d'audience dans l'opinion publique », p. 18.

70. Des propositions ont été formulées pour faire de la CNDP l'institution de référence pour les débats sur des enjeux de société, sur lesquels elle pourrait être saisie par le Parlement. C'est l'objet des 20^{ème} et 21^{ème} propositions du rapport précité de Bertrand Pancher (2011), *op. cit.*, p. 18. URL : <http://gouvernanceenvironnementale.wordpress.com/>

déclenchée par des seuils physiques et financiers, et les projets industriels pour lesquels seul un coût de projet est indiqué.

3. Les questions globales : programmes liés à la transition énergétique, gestion intégrée de l'environnement ou plans et programmes environnementaux (zones côtières, trame verte et bleue), politiques d'adaptation au changement climatique, innovations, risques sociétaux...

Ce dernier type de situation relève plutôt de la saisine de la CNDP sur des politiques (des « options générales ») et non sur des projets. Notons que la CNDP avait envisagé en 2005, dès sa première saisine sur une politique générale, d'organiser une conférence de citoyens pour préparer le débat sur la gestion à long terme des déchets radioactifs, mais n'avait finalement pas pu le faire⁷¹. Ce qu'en revanche, elle a pu organiser en 2006 avec l'Atelier citoyen dans le cadre du deuxième débat sur une politique générale, celui sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien. Dans le cadre du 3^{ème} débat de politique, celui sur la régulation des nanotechnologies, le besoin d'un avis de simples citoyens s'est également fait sentir, mais a été organisé de manière assez confuse et opaque sous la forme d'un groupe-miroir, sans existence publique, de « 15 personnes, choisies par l'IFOP pour mieux cerner les interrogations et réactions pouvant être développées par le public »⁷², *focus group* à qui il n'était pas demandé d'aboutir à un avis collectif. En revanche, dans le cas d'une saisine sur un projet, la conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo est une première.

Cette expérience de la CNDP, si on la généralise, permet donc d'énoncer :

Recommandation n° 12 : Saisie par le gouvernement sur une politique (sur des « options générales », et non sur un projet), la CNDP doit systématiquement envisager l'organisation d'une conférence de citoyens dans la préparation du débat public, pour en structurer les enjeux à partir des préoccupations des simples citoyens, et non seulement à partir des positions des acteurs et des experts.

Des conférences de citoyens dans des situations de déficit de confiance et de crédibilité

Définir les critères qui permettraient à la CNDP de décider l'organisation d'un mini-public — après l'avoir systématiquement envisagé dans le cas des saisines sur des politiques publiques — nécessite de différencier plus finement les situations que par les seules modalités de saisine. L'importance que nous avons accordée, après Georges Mercadal, à l'expression des attachements, des sentiments collectifs et des émotions dans le débat public, doit alors nous rendre attentif à la perception des risques et à la manière dont elle structure les problèmes à mettre en débat.

Avec son baromètre *La perception des risques et de la sécurité par les Français*, existant depuis plus de trente ans, l'IRSN montre que la perception des risques par le public suit une logique d'ensemble articulant trois dimensions : le niveau perçu du risque mais aussi la confiance dans les autorités françaises pour leurs actions de protection et l'appréciation de la vérité de l'information donnée sur les dangers. L'analyse distingue alors quatre grands types de situations à risques : les risques individuels ; les risques relatifs aux pollutions diffuses (pollution de l'air ou de l'eau, pesticides, pollution des sols, OGM) ; les risques

71. Voir la *Note complémentaire n° 1* de ce rapport.

72. CNDP (2010), *Bilan du débat public sur le développement et la régulation des nanotechnologies*, p. 2.

technologiques attachés à des sites identifiables (déchets radioactifs ou chimiques, installations chimiques, centrales nucléaires, incinérateurs de déchets ménagers...); les risques collectifs non industriels (bruit, inondations, accidents domestiques, canicule)⁷³.

Les politiques de gestion de certains risques individuels pourraient faire l'objet de saisines de la CNDP dans le cadre d'un élargissement de ses missions. Mais, bien que ces risques puissent toucher l'intégrité physique de la personne, souvent « *on a le sentiment de pouvoir agir soi-même* ». L'organisation d'un débat public devrait donc traduire une volonté politique de plus grande prise en charge collective de ces risques, par exemple autour de mesures liées à la sécurité routière qui font toujours largement débat dans la société.

La gestion des risques collectifs liés aux pollutions diffuses, risques perçus comme élevés et présentant des scores très bas en termes de confiance dans l'action publique et de crédibilité des informations mises à la disposition du public, devraient faire l'objet de saisine de la CNDP au titre de mesures de politiques générales portant, par exemple, sur la pollution atmosphérique ou de l'eau. L'actualité récente souligne l'intérêt qu'aurait un débat sur la question du diesel en ville.

Les risques technologiques attachés à des sites identifiables, pour lesquels les niveaux de risque sont très variés mais présentent toujours un déficit de confiance dans l'information donnée, sont systématiquement examinés lors de saisines sur les projets. Parmi ceux-ci, les installations chimiques, les centrales nucléaires, les sites de stockage de déchets chimiques et de déchets radioactifs, se distinguent parce qu'ils sont perçus comme présentant des risques nettement plus sérieux que les autres, que la confiance dans l'action des autorités et celle dans l'information donnée sont faibles. Il conviendrait de renforcer la concertation en amont sur ces installations pour tenir compte de cette perception des risques, en la prenant en compte dans l'élaboration de nouveaux « seuils » de saisine de la CNDP, alors que les critères existants (le seul « coût des bâtiments et infrastructures » des équipements industriels comme, par exemple, les incinérateurs, ou des équipements culturels, sportifs, scientifiques ou touristiques) font échapper beaucoup de programmes au débat public.

Enfin, certains des risques collectifs non industriels, pour lesquels les dangers sont en général perçus comme faibles, la confiance et la vérité étant au-dessus de la moyenne, pourraient faire l'objet de saisine de la CNDP au titre de politiques générales, par exemple concernant le bruit.

Extrapolons la typologie des situations à risques construite par l'IRSN aux différents cas de saisine de la CNDP. On peut considérer, d'une part, que la question de l'opportunité, objet central du débat public, est fortement corrélée à la confiance accordée aux institutions. D'autre part, nous avons déjà souligné que la critique civile questionne la crédibilité de l'information, des mesures et des modélisations sous-tendant les représentations du projet. Y répondre met en jeu le rôle proactif du garant, visé à la recommandation n° 10, pour assurer le caractère contradictoire de l'expertise, en particulier quand le projet est fortement contesté. En croisant les deux dimensions, et en tenant compte du niveau de risque associé au projet ou à la politique mis en débat, le tableau 3 indique les situations dans lesquelles les contestations de l'opportunité et l'intensité des controverses sur l'expertise rendent utile d'envisager une conférence de citoyens pour nourrir le débat public.

73. IRSN (2013), *Baromètre IRSN 2013 sur la perception des risques et de la sécurité*, pp. 103-111. URL : <http://www.irsn.fr/FR/IRSN/Publications/barometre/Pages/default.aspx>

Tableau 3 – Situations d’association possible d’une conférence de citoyens à un débat public

Contestations de l’opportunité	Intensité des controverses	Crédibilité de l’information	
		Faible : Nécessité d’une confrontation publique des expertises contradictoires	Forte : peu ou pas de controverses (expertises convergentes)
Confiance dans l’action publique	Faible : Opportunité très discutée	Une conférence de citoyens dans le débat public est utile pour éclairer les aspects les plus controversés du projet ou de la politique	L’absence de controverse forte ne justifie pas un mini-public dans le débat public
	Variable mais supérieure à la crédibilité	Une conférence de citoyens dans le débat public est d’autant plus utile que le niveau de risque perçu est fort	La nécessité du débat public dépend de l’intensité de questionnement de l’opportunité. Si elle est faible, une concertation pourra dégager des convergences sur les solutions à mettre en œuvre
	Forte : Opportunité peu discutée		Situations des risques individuels, relevant peu du débat public

On peut tirer de ce tableau une recommandation qui ne limite plus la pertinence de l’organisation d’une conférence de citoyens dans un débat public aux cas de saisines de la CNDP sur une politique (recommandation n° 12), mais permet de l’envisager plus largement, lors de saisines sur des projets.

Recommandation n° 13 : Quand la CNDP est saisie par un maître d’ouvrage sur un projet ou par le gouvernement sur une politique, il convient d’examiner quelle confiance le public accorde aux autorités pour en dire l’opportunité, et quelle crédibilité il attribue à l’information donnée sur le projet ou la politique et sur les risques associés. Lorsque la confiance dans l’action publique est faible et que l’information n’est pas jugée crédible, l’organisation d’une conférence de citoyens permettra une exploration intensive des controverses. La rigueur de la méthodologie, en particulier son caractère contradictoire, et le respect des conditions énoncées dans la recommandation n° 10, confèrent confiance et crédibilité à l’avis profane que produit la conférence de citoyens. Document de base de l’ouverture du débat public, cet avis contribuera à structurer les échanges en y incluant les préoccupations des simples citoyens.

Les recommandations n° 12 et n° 13 envisagent l’organisation de la conférence de citoyens dans la préparation du débat public, ce qui n’a pas été le cas de celle sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo. Le moment du débat public où il peut être le plus propice d’organiser un mini-public, si la situation le requiert, mérite donc d’être précisé.

4. Organiser un mini-public dans le processus d’un débat public

L’engagement, nécessairement limité dans le temps, que l’on peut demander à de simples citoyens participant à un mini-public délibératif pendant lequel ils se prêtent à des activités qui ne leur sont pas habituelles, est une difficulté pratique qui rend a priori impossible de les mobiliser durant toute la durée d’un débat public. Cette difficulté, s’ajoutant au fait que le collectif résultant du dispositif n’est pas une association volontaire d’individus, interdit pratiquement de voir s’engager ce collectif dans le débat au même titre que d’autres acteurs.

S'ils le faisaient, d'ailleurs, pourrait-on encore les considérer comme de simples citoyens ? Quel serait alors le statut de ce collectif constitué de manière *ad hoc* par le Comité de pilotage pour le compte de la CNDP ? La manière dont leur avis peut alimenter le débat public dépend donc moins de ce collectif éphémère que du moment où leur travail intervient dans le débat public.

Cette question avait fait l'objet en 2006 de recommandations à la CNDP de la part du Comité de pilotage de l'Atelier citoyen Vral⁷⁴. Nous y adhérons d'assez près, et y renvoyons, mais dans le respect des recommandations déjà énoncées ici, en particulier la recommandation n° 1 préconisant de déléguer systématiquement l'organisation d'une conférence de citoyens à un Comité de pilotage, contrairement à ce qu'envisageait le Comité de pilotage de l'Atelier citoyen Vral, repris en cela par les *Cahiers méthodologiques* de 2007⁷⁵.

Depuis, la pratique et la loi ont confirmé que la CNDP a en charge tout le processus de participation sur les projets dont elle est saisie (les textes sont moins nets pour les « options générales »), pendant lequel plusieurs phases se succèdent : la préparation, environ six mois sous l'égide de la CPDP, dont l'importance pour la bonne tenue du débat n'a cessé d'être mieux perçue ; le débat public lui-même, de quatre à six mois ; plusieurs phases de concertation après le débat public, souvent un peu plus longues (environ un an), sous l'égide du maître d'ouvrage qui peut demander à la CNDP, depuis la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, de nommer un garant pour les accompagner. La durée de ces phases, souvent courtes par rapport au temps nécessaire pour organiser un mini-public, et particulièrement une conférence de citoyens, le commanditaire potentiel différent selon les phases, sa faculté problématique de porter l'avis dans le processus participatif, toutes ces variations possibles doivent conduire à prendre en compte la grande variété des mini-publics existants pour ajuster au mieux les objectifs au temps disponible, de manière à ce que l'avis produit par le mini-public puisse effectivement être utile dans la phase de participation où il est organisé.

Mais envisager différents types de mini-publics complexifie considérablement les choix possibles. Il faudrait notamment entrer dans une description précise des divers mini-publics et de leurs spécificités, comme nous l'avons fait pour les conférences de citoyens ou le débat public, ce qui sort du cadre imparti à cette note. C'est pourquoi nous ne prétendons pas arriver ici à des recommandations précises, mais simplement indiquer quelques questions à se poser pour organiser un mini-public dans le processus d'un débat public. Il s'agit donc d'indiquer comment examiner les possibilités qui s'offrent au choix de la CNDP et des CPDP, non de trancher entre les divers choix envisageables.

On peut tenter de décrire l'espace des possibles à envisager pour déterminer le moment du processus de débat public auquel associer un mini-public en croisant les trois phases et des questions découlant des conditions énumérées dans la recommandation n° 10. Il convient de préciser l'objectif de cette association et la tâche confiée au mini-public, le moment où faire le choix d'un mini-public, enfin l'usage qui sera fait de l'avis du mini-public dans le débat. Le

74. Cf. [Compte rendu du Comité de pilotage de l'Atelier citoyen](#), CNDP, 2006, note n° 5 : « Organiser une conférence de citoyens dans le cadre d'un débat public : quelques recommandations », pp. 44-48.

75. Ils tiraient des conclusions nettes de la différence entre débat public et conférence de citoyens : « *Cela n'empêche pas d'utiliser la conférence de citoyens comme une méthode pour recueillir de l'expertise au cours du débat. Il faut alors la placer sur le même plan que les autres protocoles que nous offre la psychologie sociale : focus group, groupe de créativité, méthode Delphi... Et choisir parmi ces protocoles le plus adapté au moment et au but recherché. L'un et l'autre sont dictés par la dynamique du débat et par elle seule. À aucun moment ne doit apparaître de concurrence entre ce travail de groupe, quels que soit le nom et la forme qu'on lui donne, et le débat public : la CPDP en est le pilote et les réunions publiques le débouché.* » (volume 1, p. 31).

tableau 4 ci-dessous résume les choix envisageables. Il dégage 3 types de situations auxquelles la CNDP, les CPDP ou les garants peuvent être fréquemment confrontés.

Tableau 4 – Possibilités d’organisation d’un mini-public dans le processus du débat public

Moments Questions	Dans la préparation du débat	En cours de débat	dans la concertation d’après-débat
Objectif	L’exploration de ce qui fait débat dans la décision à prendre	L’approfondissement d’un thème surgissant dans la préparation du débat	L’investigation des conséquences d’une reformulation du projet par le débat
Type de dispositif	Conférence de citoyens sur le thème du débat	Atelier-scénarios, évaluation participative, jury citoyen...	forum ouvert, négociation créative (<i>consensus building</i>)
Commanditaire et moment de la décision	CNDP. Décision avec celle d’organiser le débat	CPDP. Décision quand sont arrêtées les modalités du débat	Maître d’ouvrage ou garant. Décision des modalités de la concertation
Usage de l’avis	Avis versé comme document d’ouverture du débat	Contribution et cahier d’acteurs dans le débat	Document de la concertation transmis aux phases ultérieures
Difficulté	Qui porte l’avis dans le débat ?	Délais d’organisation dans le temps du débat	Qui est l’initiateur : le maître d’ouvrage ou le garant ?
Cas typiques	Débats sur les politiques et débats dans les situations de défiance	Situations où les CPDP identifient dans la préparation du débat le besoin de « conférences d’acteurs »	Situations où il est nécessaire de converger sur de nouvelles formulations du projet à la suite du débat

L’exploration de ce qui fait débat dans la décision à prendre

Le premier type correspond aux situations qui ont fait l’objet des recommandations n° 12 et n° 13 proposant d’envisager systématiquement une conférence de citoyens dans la préparation d’un débat public sur un projet ou sur une politique, quand l’opportunité est contestée du fait d’un manque de confiance dans la capacité de l’action publique à résoudre les problèmes posés, et lorsque la controverse est intense parce que la mesure des phénomènes et les modélisations qui sous-tendent les justifications du projet du maître d’ouvrage ne sont pas jugées crédibles. L’identification de ce double déficit de confiance est constitutif de l’examen de la saisine auquel procède la CNDP, et doit donc la conduire à juger de l’opportunité d’organiser une conférence de citoyens dans la phase de préparation du débat public. Cela aurait pu être le cas pour le projet Cigéo, comme cela avait été suggéré de diverses parts, comme pour le débat sur les nanotechnologies ou pour le débat ITER. La complexité des enjeux, l’horizon mis en jeu, la profondeur des questions éthiques soulevées, et une très forte structuration des controverses par les experts, font de la conférence de citoyens le mini-public le mieux apte à engager des « naïfs » dans le travail intensif requis pour explorer de manière contradictoire les problèmes et produire un avis synthétisant l’information acquise et clarifiant, d’un point de vue « profane », ce qui fait débat dans la politique ou le projet soumis à examen. La situation était un peu différente dans le cas du débat Vral, la confiance dans l’action publique étant plus forte pour les transports que pour le nucléaire, et les controverses moins structurées. Mais l’absence de projet susceptible de mobiliser la critique civile des « citoyens en tant que riverains »⁷⁶, et l’absence de scénarios de politique des transports un temps promis par l’État pour être l’objet du débat, a conduit à considérer qu’une conférence

76. Fourniau J-M. (2007), « [L’expérience démocratique des “citoyens en tant que riverains” dans les conflits d’aménagement](#) », *Revue européenne de sciences sociales*, XLV, n° 136, pp. 149-179.

de citoyens permettrait à de simples citoyens d'explorer le futur des transports dans la Vallée du Rhône et l'arc languedocien, et de faire entendre leur voix dans un débat qui risquait autrement de ne mobiliser que les acteurs et les experts.

Dans ces situations, c'est donc dès l'examen de la saisine que la CNDP doit statuer sur l'organisation du mini-public et en prendre la décision avec celle du débat public en nommant le (ou la) président(e) du Comité de pilotage, afin que la conférence de citoyens se déroule dans le temps de la préparation du débat et que son avis puisse constituer l'un de ses documents d'initiation, au côté du dossier du maître d'ouvrage. La pratique de la CNDP fait de la préparation une période à part entière, pendant laquelle les acteurs sont invités selon des modalités diverses à participer à la définition du contenu et du déroulement du débat public. L'invention de nouveaux instruments de préparation visant à ouvrir le débat sur une base plus large que le seul dossier du maître d'ouvrage n'est pas achevée. L'organisation de conférences de citoyens, voire d'autres dispositifs inspirés de l'évaluation participative des technologies⁷⁷ (qui mêlent de simples citoyens, des experts et des représentants de groupes constitués, par exemple les « ateliers du futur »⁷⁸) selon le contexte du débat, devrait prendre assez naturellement place dans cette expérimentation. Ces mini-publics reconnaissent en effet aux simples citoyens une « compétence sociale » pour qualifier les problèmes en fonction de leurs conséquences sur la vie commune, complémentaire des compétences techniques et politiques des acteurs engagés dans la préparation du débat. L'originalité du questionnement et de l'avis de simples citoyens, que seul un dispositif spécifique de délibération leur permet de produire, constitue donc un apport pour décloisonner la phase de préparation de son formatage par les experts, et y réintroduire les préoccupations ou sensibilités des citoyens ordinaires face aux problèmes débattus.

La CNDP est le commanditaire qui prendra l'engagement vis-à-vis du groupe de citoyens d'utiliser son travail pour organiser le débat public, recevra son avis, et assurera sa diffusion publique. Le travail de préparation effectué par le Comité de pilotage pourra servir à celui de la CPDP : par exemple le découpage des séquences de formation peut contribuer à définir les réunions thématiques du débat, les experts intervenant dans les formations pourront intervenir dans ces réunions, etc. Mais le Comité de pilotage conduit son travail de manière indépendante, sans compte à rendre à la CPDP. Il ne faut pas, non plus, contrairement à ce qui a été fait pour l'Atelier citoyen Vral, imposer aux citoyens de produire leur avis dans le format très court d'un cahier d'acteurs. D'ailleurs, avant de rédiger un cahier d'acteurs, beaucoup d'associations ou d'institutions envoient d'abord une contribution plus longue, que la CPDP leur propose, ensuite, de synthétiser pour la faire entrer dans le format d'un cahier d'acteurs.

La CPDP, en revanche, a la responsabilité de faire vivre l'avis des citoyens dans le débat public. En effet, à la fin de la conférence, le groupe de citoyens n'a plus d'existence, et n'a pas la capacité collective d'un acteur pour intervenir dans le débat. Si ces membres peuvent être sollicités par la CPDP pour le faire, cela doit être prévu dès le recrutement des citoyens, comme un engagement supplémentaire auquel ils peuvent ou non acquiescer. Il s'agit de leur offrir la possibilité de vérifier que leur avis est pris en compte dans le débat, en y participant individuellement ou collectivement. Les formes de leur intervention sont alors à trouver en

77. Reber B. (2013), « Évaluation participative des technologies », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/evaluation-participative-des-technologies>.

78. Vergne A. (2013), « Atelier du futur », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/atelier-du-futur>.

fonction des modalités d'organisation du débat. La responsabilité de la CPDP n'est pas d'endosser l'avis des citoyens, mais de jouer un rôle proactif pour le faire vivre dans le débat, comme elle joue un rôle proactif pour y confronter des expertises contradictoires, car la voix des simples citoyens est autrement inaudible dans la confrontation des experts et des acteurs sociaux autour des enjeux définis par le maître d'ouvrage. Faire entendre cette voix contribuera à élargir la participation au débat.

Recommandation n° 14 : Lorsque l'exploration de ce qui fait discussion dans la décision à prendre rend utile une conférence de citoyens dans la phase de préparation du débat public :

1. La CNDP en prend la décision quand elle décide d'organiser le débat public et nomme en même temps le (ou la) président(e) du Comité de pilotage et celui (ou celle) de la CPDP. La CNDP est le commanditaire de la conférence de citoyens, dont le travail lui sert à définir les modalités du débat public, puis à l'alimenter. Mais l'avis de la conférence de citoyens conserve sa valeur propre, à côté des résultats du débat public.
2. Dans son rôle proactif en faveur d'un débat contradictoire, la CPDP fait vivre l'avis de la conférence de citoyens pour faire entendre dans le débat la voix des simples citoyens, autrement inaudible dans la confrontation des experts et des acteurs sociaux autour des enjeux définis par le maître d'ouvrage.

L'approfondissement d'un thème surgissant dans la préparation ou en cours de débat

Le second type de situations est fréquemment rencontré par les CPDP dans la préparation ou en cours de débat. Dans de nombreux cas, en effet, la nécessité d'organiser des ateliers pédagogiques, des tables rondes thématiques, des conférences d'acteurs, etc.⁷⁹, émerge pour confronter les points de vue socialement construits sur des questions importantes soulevées par le projet et qui doivent être approfondies dans un format spécifique, distinct de celui des réunions publiques. C'est souvent le cas sur la mesure des phénomènes et les modélisations qui sous-tendent les options qu'examine ou rejette le maître d'ouvrage. Dans le cas du débat Vral, par exemple, peu avant l'ouverture du débat, une réunion avec l'ensemble des acteurs engagés dans sa préparation a été consacrée aux modèles de prévision de trafic, très souvent contestés par les participants, afin de clarifier au mieux ce sujet avant le lancement du débat. Puis, juste après les réunions d'ouverture du débat, un autre atelier a permis de faire l'état des lieux des études sur les coûts externes des transports, notamment routiers, pour répondre aux questions posées par de nombreux participants. Enfin, la CPDP a craint que le public des réunions territoriales ait du mal à se prononcer sur l'acceptabilité des 45 mesures proposées par l'État en lieu et place de scénarios de politique de transport. Elle a donc décidé de constituer un atelier de réflexion regroupant divers acteurs volontaires, qui s'est réuni trois fois pour définir quelques « assemblages » de mesures disposant d'une certaine cohérence interne à présenter lors des réunions territoriales afin d'assurer une meilleure efficacité des échanges avec le public⁸⁰.

Ces divers exemples, que l'on pourrait multiplier à l'envi en examinant d'autres débats, soulignent l'inventivité des CPDP, au contact direct avec les acteurs, pour mettre en place dès la préparation du débat les instruments nécessaires à la participation du public⁸¹. Elles

79. CNDP (2007), *Les cahiers méthodologiques. Vol. 3 : Le catalogue des instruments*, pp. 8-10.

80. CPDP Vral (2006), *Compte rendu du débat public*, p. 20-22.

81. *Les Cahiers méthodologiques 2007* envisageaient la question de savoir jusqu'où doit aller l'autonomie des CPDP — « l'autonomie de jugement des membres des commissions particulières est un constituant de leur rôle » —, en particulier pour apprécier « en conscience » la faisabilité de réunions publiques sereines avant

pourraient organiser certaines de ces « conférences d'acteurs » sous la forme de mini-publics inspirés par les expériences d'évaluation participative ou de jurys citoyens⁸², afin d'y associer systématiquement des citoyens ordinaires. On aurait pu imaginer, pour ne prendre qu'un exemple s'appuyant sur le dernier cas évoqué du débat Vral, que l'atelier de réflexion mentionné devienne le Comité de pilotage d'un « atelier de scénarios »⁸³ constitué pour travailler sur les « plate-formes » de mesures à présenter ensuite dans les réunions territoriales du débat public. Cet atelier de scénarios aurait réuni des citoyens tirés au sort, des élus et personnels des collectivités territoriales, des représentants de l'État, des acteurs économiques et des experts pour un travail, d'abord en groupes homogènes d'acteurs de chaque catégorie, consistant à critiquer les assemblages proposés pour ensuite les enrichir et les reformuler, consistant enfin à confronter les « scénarios » construits par chacun des groupes pour en examiner les convergences et les divergences et hiérarchiser les priorités. Les trois temps de l'atelier de scénarios sont en général organisés chacun sur une journée, un tel dispositif est donc envisageable dans la durée d'un débat public si sa nécessité émerge dans la phase de préparation et qu'il est décidé quand sont arrêtées les modalités du débat (en général un mois avant l'ouverture du débat). Le résultat de ce travail pourrait faire l'objet d'une contribution et d'un cahier d'acteurs et être présenté dans les réunions publiques du débat. Les modalités de l'atelier de scénarios, parce que la dernière étape du dispositif confronte aux autres acteurs les citoyens tirés au sort, engagent ces derniers à participer ensuite au débat public, plus facilement que dans le cas d'une conférence de citoyens, pour y présenter l'avis co-construit avec d'autres acteurs.

Quand il s'agit d'approfondir une question dans le cours du débat ou de faire le point sur un thème surgissant dans la préparation du débat, divers mini-publics peuvent être envisagés par la CPDP selon la nature des problèmes à résoudre et la nature du travail de groupe nécessaire à leur traitement, depuis le jury citoyen, fonctionnant selon des modalités proches des conférences de citoyens mais sur un temps plus court (en général un week-end), jusqu'au théâtre-forum⁸⁴, en passant par les multiples manières d'associer dans un même travail de groupe citoyens ordinaires et parties prenantes. Le choix du dispositif est dicté par la dynamique de préparation du débat de manière à ce que ces travaux de groupe ne puissent pas apparaître en concurrence avec l'ensemble du déroulement du débat public. La CNDP décide de leur organisation quand elle arrête les modalités du débat. La CPDP en est le commanditaire et les réunions publiques le débouché. Il convient donc que la CNDP et les CPDP soient ouvertes aux innovations méthodologiques nombreuses dans les domaines de la démocratie participative et de la démocratie délibérative, et envisagent favorablement leur expérimentation dès que la situation s'y prête.

de proposer à la CNDP de décider du lancement du débat, et jusqu'où doit jouer la clause de conscience de ceux qui sont au contact du public concerné. CNDP (2007), *op. cit.*, Vol. 1, pp. 14-15.

82. Vergne A. (2013), « Jury citoyen », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863.

URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/jury-citoyen>.

83. Les ateliers de scénarios sont dérivés des ateliers du futur. Voir FNH (2013), *Démocratie participative. Guide des outils pour agir*, fiche n° 1, pp. 9-10. URL : <http://think-tank.fnh.org/content/democratie-participative-guide-des-outils-pour-agir>. Voir également la fiche établie par le programme européen *Citizen Participation*, CIPAST. URL : <http://www.cipast.org/cipast.php?section=1012>.

84. Brugel F., « Théâtre-forum », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863.

URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/theatre-forum>.

Recommandation n° 15 : C'est dans la phase de préparation que surgissent les questions à approfondir dans le débat. Les CPDP ont inventé de nombreux instruments pour associer les acteurs à la définition du contenu du débat, dès sa préparation, ou à l'approfondissement de problèmes spécifiques, au cours de son déroulement. Le recours à des mini-publics, en choisissant dans la grande variété des dispositifs existants celui qui paraît le mieux adapté à la situation, permettrait de systématiquement associer de simples citoyens tirés au sort à ces travaux de groupe. La CNDP veillera à faire connaître la diversité des mini-publics dans ses *Cahiers méthodologiques* et dans la formation des membres de CPDP.

L'investigation des conséquences d'une reformulation du projet par le débat, dans la concertation d'après-débat

Le troisième type de situations se rencontre dans les phases de concertation que le maître d'ouvrage pilote à la suite d'un débat public pour élaborer le projet qui sera soumis à déclaration d'utilité publique. La pratique conduit maintenant à associer à ces phases de concertation l'ensemble des participants qui se sont révélés dans le débat public être des acteurs du projet. Pour les projets linéaires, en particulier, une première phase de concertation permet un approfondissement des options que la décision du maître d'ouvrage à la suite du débat public a maintenu ouvertes, avant qu'une seconde phase examine l'implantation de l'infrastructure, en général en différenciant les divers territoires impactés. Le public de la première phase de concertation reste assez proche de celui du débat, alors qu'au cours de la seconde phase (souvent plusieurs années après) de nouvelles associations locales interviennent, au moins dans certains secteurs géographiques. Ces phases de concertation consistent toujours en des travaux de groupe, souvent sur des thématiques territoriales et environnementales, à l'échelle de l'ensemble du projet dans la première phase, sur les questions d'implantation locale du projet dans la seconde. On peut donc imaginer associer à ces travaux de groupe des simples citoyens tirés au sort. D'une part, leur présence dans des dispositifs multi-acteurs contribuera à la recherche des convergences, ce qui est l'objectif des phases de concertation. Dans la dynamique de groupe, en effet, la présence de « profanes » crée pour les acteurs une contrainte de justification de leurs positions, et contribue à rouvrir des jeux d'acteurs trop figés. D'autre part, leur présence peut être le support d'une diffusion d'information auprès du grand public, autrement laissé sans nouvelle de l'avancement du projet après le débat public, parce que le processus de décision, en coulisses, est long et ne donne pas toujours de « grain à moudre » à la concertation.

Décrire l'éventail des situations dans lesquelles l'usage d'un mini-public pourrait être recommandé sort du cadre de cette note. Prenons simplement un exemple pour illustrer l'idée, celui de la LGV Paca. Le débat public en 2005 avait conduit à profondément reformuler le projet initial, sans trancher la question de son opportunité, dépendante de visions très contrastées de l'aménagement du territoire — le TGV d'abord, les métropoles d'abord, le territoire d'abord⁸⁵ —, plutôt que d'orienter vers un choix entre les options présentées par le maître d'ouvrage. Dans l'attente d'un accord entre les grands acteurs politiques, qui ne viendra qu'après quatre ans et une mission de médiation confiée par le gouvernement à un haut fonctionnaire⁸⁶, la première phase de concertation est restée thématique. On pourrait

85. CPDP LGV Paca (2005), *Compte rendu du débat*, pp. 11-12.

86. Yves Cousquer, revenant sur la mission que le gouvernement lui avait confiée début 2009 en vue de décider de l'option de tracé de la LGV Paca (arrêtée le 29 juin 2009), déclarait : « *Ce n'est pas une astuce technique qui a permis de traiter le problème politique, c'était de regarder en face les conclusions du débat public. Le débat public est venu renverser l'opinion préétablie de RFF et de l'État (le tracé le plus direct). (...) Quand vous avez un maître d'ouvrage qui était sur une lancée, un débat public qui diverge par rapport à cette lancée, il fallait aussi que RFF fasse sa mue sur le sujet, il n'y avait pas que l'opinion publique qui devait*

imaginer que cette phase ait été dédiée à l'investigation des conséquences de la reformulation du projet par le débat et à la recherche des convergences sur les conceptions de l'aménagement du territoire régional susceptibles de fonder un nouveau projet, ce qui a finalement été l'objet de la mission confiée par le gouvernement à Yves Cousquer en 2009. Un travail de groupe inspiré des méthodes de forum ouvert⁸⁷ ou des techniques de négociation créative (*consensus building*⁸⁸) aurait pu avancer dans ce sens. Outre les contraintes du jeu politique, sans doute cela n'a-t-il pas été envisagé parce que ces méthodes participatives restent encore peu connues. Tirons-en la conclusion suivante pour ce qui concerne le rôle de la CNDP dans ces phases de concertation d'après-débat public.

Recommandation n° 16 : Pour les phases de concertation, placée sous l'égide du maître d'ouvrage, à la suite du débat public, la CNDP doit jouer vis-à-vis des maîtres d'ouvrage, un rôle de référence pour diffuser la connaissance et favoriser l'usage des mini-publics et des méthodes de négociation créative, incluant les divers publics ayant participé au débat. Ce rôle de référence peut s'affirmer à travers la formation des garants.

Pour répondre à la demande de la lettre de mission du Comité d'évaluation de faire « à la CNDP des préconisations pour l'organisation future de conférences de citoyens dans le cadre de ses missions », nous avons été conduits à rappeler qu'un mini-public ne peut remplacer le débat public et que, loin d'être substituables ou concurrents, la CNDP devait considérer la conférence de citoyens ou d'autres mini-publics comme des dispositifs de délibération démocratique complémentaires du débat public, par la contribution propre qu'ils peuvent apporter pour faire le « tour des arguments ». Nous avons alors examiné les situations dans lesquelles associer mini-public et débat public. Dans les situations de double déficit de confiance dans l'action publique et de crédibilité de l'information diffusée au public, la CNDP peut envisager utilement d'organiser une conférence de citoyens dans la préparation du débat public, pour inclure les préoccupations des simples citoyens dans la structuration des enjeux à débattre. Dans les autres phases du processus de débat public, d'autres mini-publics, associant des simples citoyens aux acteurs, peuvent être considérés pour élargir aux préoccupations des simples citoyens le travail de groupe requis par l'approfondissement de questions nées du débat. Enfin, la CNDP a à jouer vis-à-vis des maîtres d'ouvrage, un rôle de référence pour diffuser la connaissance et favoriser l'usage des mini-publics. Notre investigation ouvre finalement sur deux voies de développement des missions de la CNDP. L'une touche à la « montée en convergences »⁸⁹ au service du développement durable, ce que nous venons d'aborder succinctement pour les concertations post-débat. L'autre touche à la meilleure prise en compte de la participation dans le processus de décision, pour que le tour des arguments réalisé par le public et les simples citoyens fasse effet dans le processus de décision. C'est ce que nous examinons pour terminer.

évoluer, RFF aussi, la technostructure devait évoluer. » Verbatim de la réunion de lancement de la 2^{ème} phase de la concertation, le 9 juin 2010 au palais des Congrès de Marseille, p. 23 : http://www.lgvpaca.fr/pdf/Verbatim_reunion_du_9_juin2010-01.pdf

87. Voir, par exemple, une présentation sur le site des Colibris, mouvement initié par Pierre Rabhi : <http://www.colibris-lemouvement.org/ensemble/evenements-animations/forum-ouvert>
88. Voir, par exemple, la somme de Larry Susskind, professeur au MIT, *Multiparty Negotiation*, Sage, 2009 (4 volumes), et son blog : <http://theconsensusbuildingapproach.blogspot.fr/>
89. Mercadal G. (2012), *Le débat public*, op. cit. « L'expression "montée en convergences", après le débat qui est "montée en généralité de la critique", est une manière de marquer à la fois que le complément du débat doit chercher à réaliser ce que le débat n'a pu faire, et que cette recherche est, comme le débat, un processus dialectique, la poursuite du dialogue qui a construit la critique civile du développement », p. 127.

III. DÉVELOPPER L'USAGE DES DISPOSITIFS DÉLIBÉRATIFS POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA PARTICIPATION

La CNDP ouvre ses 21 chantiers dans une situation contrastée. D'une part, le débat public est une figure de l'action publique qui s'est largement diffusée, qui est revendiquée dès qu'un problème public surgit. D'autre part, la participation du public, plus fréquente, peine toujours à faire effet dans le processus de décision. Enfin, sa généralisation fait l'objet de critiques diverses, soit parce qu'elle viserait à contourner les conflits, soit parce qu'elle ne toucherait que des problèmes résiduels de l'action publique, soit encore parce qu'elle contribuerait à alimenter le doute envers la science et la capacité des autorités à traiter les problèmes dans une société de défiance généralisée. Ces critiques assignent fréquemment l'action de la CNDP au domaine d'origine du débat public, celui de l'aménagement et de l'environnement, et lui dénie toute légitimité à intervenir dans d'autres domaines, notamment quand sont en jeu les relations science-société ou des sujets d'ampleur nationale. La CNDP a plusieurs fois été en butte à ce type d'assignation restrictive⁹⁰, et on a alors opposé le débat public à d'autres dispositifs, notamment la conférence de citoyens, présentés comme plus adéquats pour ces autres domaines d'action⁹¹.

Une version possible de la diversification des modes d'expression du public, visée par les chantiers de la CNDP pour créer une plus grande confiance, pourrait alors consister à multiplier les procédures de débat selon les domaines de l'action publique. « *La figure du "débat public", née de la volonté de traiter de manière originale, ouverte et collective, les questions d'aménagement et d'environnement, s'est banalisée et a tendance à recouvrir désormais "toute forme, instance, ou procédure de mise en discussion publique des choix collectifs".* »⁹²

90. En particulier en 2005 contre son premier débat sur une politique générale et non sur un projet. Le rapport des députés Christian Bataille (PS) et Claude Birraux (UMP) pour l'OPECST, *Rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs*, du 16 mars 2005, fustige : « dans ces conditions, la saisine de la CNDP par le Gouvernement ne correspond pas à l'objet de la CNDP, dans la mesure où il s'agit d'un débat général sur une problématique générale et non pas sur un projet d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national (...) Conformément à la loi de 1991, il revient au Parlement de conduire un débat sur les principes généraux de la gestion des déchets de notre pays, qui seuls, pourront être visés par la loi de 2006. Ce débat doit rester un débat éminemment politique conduit par les représentants de la Nation. Seul le Parlement a la légitimité politique sur la question d'intérêt national de la poursuite des études sur des installations liées à la gestion des déchets radioactifs », p. 91.

Ce type de critiques est également au fondement d'une proposition parlementaire, à l'automne 2010, de suppression de la CNDP, au titre de la réduction du nombre des autorités administratives indépendantes, Cf. René Dosière et Christian Vanneste, *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*, Assemblée nationale, rapport n° 2925 enregistré le 28 octobre 2010. La recommandation n° 9 du projet de rapport (publié quelques jours avant le dépôt officiel du rapport) disait : « Transformer et supprimer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) ». Le rapport déposé reformule la proposition de suppression de manière positive : « Transformer et intégrer à terme la Commission nationale du débat public (CNDP) dans le Défenseur des droits », où un adjoint au débat public serait doté d'un collège spécifique pour l'organisation des seuls débats d'intérêt local ou régional (infrastructure de transport...), les débats d'ampleur nationale étant confiée au Parlement.

91. Par exemple, Testart J. (2012), « [Conférences de citoyens – Éclairage sur une procédure participative](#) », lundi 9 janvier 2012, sur le site de la Fondation Sciences citoyennes : « Il n'est pas question d'organiser des Conférences de citoyens pour savoir où faire passer l'autoroute ou si on construit un pont sur la rivière... Là le DP a certainement sa place pourvu qu'il ne soit pas l'occasion de manipulations, ce qui paraît difficile à éviter quand les enjeux sont importants. Mais les Conférences de citoyens sont incomparables quand il s'agit de décider de choix de société car le tirage au sort est un retour aux sources de la démocratie, laquelle est renforcée par l'exigence de pluralité des "expertises" délivrées et discutées. »

92. Conseil d'État (2011), *Rapport public 2011, op.cit.*, p. 48. La citation en fin de cet extrait est tirée de Sandrine Rui (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin, 2004.

De fait, la CNDP n'est plus aujourd'hui la seule institution chargée par la loi d'organiser le débat public. Ces dernières années, cette tâche a également été confiée à d'autres institutions, dans leurs domaines respectifs⁹³.

La volonté de promouvoir une administration délibérative et une culture du débat public passe, à l'inverse de cette banalisation, par l'affirmation entreprise par le Conseil d'État d'un « corpus de principes directeurs », qu'il propose de rassembler dans une loi-code, favorisant une participation effective des citoyens au processus décisionnel : « *La concertation ouverte doit être organisée selon des principes simples et une procédure a minima visant à mettre en place un débat complet et loyal : un sujet précisément défini, des délais fixés, un budget, un organisateur compétent et impartial, un compte rendu des positions des parties prenantes, un relevé de conclusions sur les suites à donner. Bref, il s'agit de réguler un processus et d'offrir des garanties.* »⁹⁴ Nous avons vu dans la section précédente comment l'expérience acquise par la CNDP lui permet d'affirmer la « figure du “débat public” » à laquelle se réfère le Conseil d'État, « à la différence d'autres formes d'échanges parfois nommées “débat” »⁹⁵ et d'avoir l'ambition de « devenir une référence pour tous les acteurs » de la participation du public.

Pour contribuer à cette affirmation du rôle du débat public, nous avons montré qu'y associer, dans certaines situations, un mini-public pouvait faire monter en puissance le tour des arguments auquel doit aboutir le processus de participation, en combinant deux manières distinctes d'y arriver, l'exploration intensive des controverses dans un mini-public et la construction de la critique civile dans les réunions publiques. La sélection aléatoire des participants confère aux mini-publics un potentiel d'inclusion sociale plus fort que l'auto-sélection des participants aux réunions publiques. Des travaux récents de science politique

93. Ainsi, la Conférence nationale de santé, au titre des attributions que lui confie la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, a adopté le 9 décembre 2010 un avis relatif à la concertation et au débat public précisant notamment son rôle et celui des conférences régionales de santé dans l'organisation de débats publics sur le système de santé, en s'inspirant de l'expérience de la CNDP. La loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique impose au Comité consultatif national d'éthique d'organiser un débat public avant tout projet de réforme bioéthique. Le décret du 22 avril 2013 créant le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) indique que le Commissariat général « constitue un centre de ressources en matière de recensement et d'évaluation des pratiques de concertation et de débat public, recherche de nouvelles pratiques de nature à améliorer l'association des parties intéressées et peut organiser, à la demande du Premier ministre, des concertations ou débats publics. » Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, adopté par le Sénat le 15 avril 2014 et en cours de seconde lecture à l'Assemblée, prévoit que « Le Conseil national de l'alimentation participe à l'élaboration du programme national pour l'alimentation, notamment par l'analyse des attentes de la société et par l'organisation de débats publics, et contribue au suivi de sa mise en œuvre. Ce débat est également organisé, dans chaque région, par le conseil économique, social et environnemental régional ». Et, bien sûr, le gouvernement se réserve le droit d'organiser des débats nationaux, comme le débat national sur la transition énergétique en 2013, 10 ans après un débat national sur l'énergie ou un débat national sur l'eau, thématiques pour lesquelles il n'a pas souhaité saisir la CNDP alors que la loi du 27 février 2002 lui en donnait la possibilité.

94. Conseil d'État (2011), *Rapport public 2011*, op. cit., p. 83.

95. Communiqué de presse de la CNDP du 19/09/2005, en réaction à un article du *Monde* du 15/09/2005 sur le débat EPR : « *Cela garantit que ce débat public, à la différence d'autres formes d'échanges parfois nommées “débat”, se caractérisera, comme tous ceux que la CNDP organise, par l'exhaustivité des questions traitées et le pluralisme des réponses apportées : aucune question ne sera considérée comme tabou et écartée de la discussion. En l'occurrence toutes les questions de sécurité, quelles qu'elles soient, qui sont d'un intérêt majeur pour le public, seront bien évidemment en débat. Dans ce débat, comme dans tous ceux qu'elle organise, chaque participant au débat, individuel ou associatif, pourra faire connaître son point de vue en s'appuyant sur les arguments qu'il souhaite mettre en avant et poser toute question ayant un lien avec l'objet du débat. Il est en droit d'avoir une réponse précise et claire – et si celle-ci n'est pas complète, de connaître les raisons qui expliquent qu'elle ne soit que partielle.* »

indiquent par ailleurs que la procédure délibérative, par son originalité propre, est susceptible d'élargir la participation à des catégories qui participent peu à d'autres formes de la vie politique. Par exemple, des chercheurs d'Harvard ont entrepris de tester l'impact d'une offre participative sur la volonté de participation, en conviant les enquêtés à prendre part à des expériences de participation. Ils observent un phénomène inverse à ce que mesurent les études électorales classiques : si l'on propose aux citoyens les moins enclins à participer une possibilité concrète de délibération — une délibération avec des membres du Congrès sur un sujet d'actualité, en l'occurrence —, ils s'y engouffrent. Le dispositif offre la preuve d'une volonté des décideurs de les entendre, et stimule en retour l'attitude délibérative des citoyens. « *It is precisely those people less likely to participate in traditional partisan politics who are most interested in deliberative participation.* »⁹⁶ Bien que l'obtention de ce type de résultats suscite des discussions méthodologiques car il est difficile dans une expérience scientifique de proposer une offre de participation qui ait réellement des conséquences sur les décisions, ces travaux invitent à développer les démarches délibératives pour faire valoir leur capacité d'inclusion des publics éloignés de la participation, et rendre la participation plus effective.

Pour compléter sa réponse à la demande de faire « à la CNDP des préconisations pour l'organisation future de conférences de citoyens », c'est dans cette voie que le Comité d'évaluation recommande à la CNDP de s'engager, cette fois dans le cadre de missions élargies pour diffuser la connaissance et l'usage des mini-publics, et multiplier les expériences de délibération démocratique. Concluons cette note en proposant deux voies d'expérimentation.

1. Des conférences de citoyens aux assemblées de citoyens : Combiner puissance délibérative et puissance statistique sur quelques sujets transversaux

La recommandation n° 8 proposait d'organiser en parallèle plusieurs conférences de citoyens sur le même thème, afin de pouvoir en comparer les avis produits par des groupes de citoyens différents placés dans des conditions identiques de délibération. Elle faisait l'hypothèse qu'une forte convergence des avis produits prouverait la « puissance délibérative » du dispositif. Puisqu'il s'agit principalement de « faire le tour des arguments », l'avis pourrait alors être considéré comme n'étant pas celui de tel ou tel petit groupe de citoyens, mais comme étant celui des citoyens : placé dans des conditions équivalentes d'information et de délibération, n'importe quel groupe de citoyens (« n'importe qui ») arriverait peu ou prou au même résultat. La procédure délibérative aurait par elle-même une propriété analogue au tirage au sort : un mini-public « *pense, discute et donne son avis comme le peuple pourrait le faire s'il était convenablement informé et s'il pouvait délibérer dans de bonnes conditions* »⁹⁷, comme l'opinion d'un échantillon convenablement tiré au sort représente l'opinion de la population générale. Tout un courant des théories délibératives se retrouve dans cette conception, et oppose la qualité de la délibération à l'agrégation statistique que réalisent les sondages pour exprimer la volonté de la population. Il faut alors porter la plus grande attention à la rigueur de la procédure puisque c'est elle qui lui donne cette propriété. C'est

96. Neblo, M. A., K. M. Esterling, R. P. Kennedy, D. M. J. Lazer and A. E. Sokhey (2010), « Who Wants to Deliberate — and Why? », *American Political Science Review* 104 (3), pp. 566–583. Citation dans le résumé, p. 566. Leur analyse s'appuie sur une enquête statistique auprès de plus de 3.000 personnes en 2006 aux États-Unis, réalisée dans le cadre de grandes études électorales (Cooperative Congressional Election Study). Elle leur permet d'indiquer : « *Younger people, racial minorities and lower-income people expressed significantly more willingness to deliberate, all of which are reversals from traditional participation patterns.* », p. 574.

97. Sintomer Y. (2011), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, op. cit., p. 149 (déjà citée p. 4).

l'objet majeur de la proposition de loi rédigée en 2007 par la Fondation Sciences citoyennes que de définir une procédure rigoureuse des « conventions de citoyens » : « *C'est pour rompre avec l'ambiguïté de procédures variées s'autoproclamant "conférence de citoyens" que nous avons adopté la dénomination "convention de citoyens", pour laquelle nous proposons aujourd'hui un projet législatif* »⁹⁸ Cette conception des mini-publics est perçue par de nombreux acteurs politiques et sociaux comme venant en concurrence avec le rôle que le système représentatif leur attribue dans la décision : si les préconisations produites par le dispositif sont l'avis des citoyens, en toute généralité, alors elles sont contraignantes pour les représentants des citoyens. Mais la légitimité de la procédure produisant cette généralité n'est pas reconnue. Cette perception explique sans doute pourquoi le dispositif s'est peu diffusé, et n'a jamais été réitéré par l'OPECST, par exemple, qui en avait commandité la première expérimentation⁹⁹.

Envisageons les cas où les avis de groupes distincts de citoyens placés dans des conditions identiques de délibération présenteraient des différences significatives. Cela n'invaliderait pas pour autant la puissance délibérative du dispositif. Extrapolons ce qui a pu être imaginé dans le cas Cigéo, à savoir : composer deux groupes distincts de citoyens, l'un tiré au sort dans la population nationale, l'autre tiré au sort parmi les habitants de la Meuse et de la Haute-Marne, avant, finalement, de composer un seul groupe mixte. Supposons que l'on ait fait travailler trois groupes, l'un « national », l'autre « local », le troisième « mixte ». Il ne serait pas surprenant que des sujets « locaux » présents dans l'avis de la conférence de citoyens (le point 6 sur la géothermie ; le point 8 sur le développement local) n'aient pas été traités de manière équivalente par un groupe « national » de citoyens n'ayant pas l'expérience concrète de ces questions, et aurait eu sans doute plus de poids dans l'avis d'un groupe « local ». Les avis des 3 groupes auraient donc probablement été différents, sans que cela n'enlève rien à la qualité du travail d'exploration de chacun des groupes. Il semble assez logique — et même assez heureux dans une société démocratique qui reconnaît la pluralité des valeurs — que, face à la complexité du problème, leurs explorations aient suivi des chemins différents et n'aboutissent pas au même point d'équilibre.

Ainsi, la seule « puissance délibérative » du dispositif ne semble pas pouvoir suffire à établir sa légitimité et à faire prendre en compte son résultat dans la décision. Pour lui associer une forme de légitimité mieux reconnue dans la société, la représentativité statistique, et accroître ainsi sa capacité à faire effet dans la décision, on peut alors imaginer associer « puissance délibérative » du travail intensif en petit groupe, et « puissance statistique » d'une délibération à grande échelle¹⁰⁰. En effet, ces dernières années plusieurs expériences ont montré la possibilité d'une délibération à grande échelle, faisant travailler ensemble de grands groupes — plusieurs milliers de personnes — sur de grands sujets politiques, depuis la constitution islandaise jusqu'au changement climatique, la reconstruction de la Nouvelle Orléans après Katrina ou de Ground Zero à New York, en passant par la loi électorale de Colombie Britannique ou celle de l'Ontario. Assemblées citoyennes¹⁰¹, 21st Century Town Meeting¹⁰²,

98. Testart J. (2009), « [Des conventions de Citoyens pour la démocratie](#) », *loc. cit.* La « proposition de réforme de l'ordre juridique » a été récemment relancée, lors d'un Colloque à Paris le 17/12/2013 et des discussions avec la CNDP.

99. La proposition de loi de la Fondation Sciences citoyennes n'a pas trouvé plus d'écho auprès des parlementaires qu'auprès des représentants de la société civile organisée du CESE, où la proposition préconise d'instituer une Maison des citoyens en charge d'organiser les conventions de citoyens.

100. Nous remercions Aline Guérin (RFF) de nous avoir suggéré cette piste.

101. Voir Warren M. E. and H. Pearse (eds.) (2008), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press.

World Wide View¹⁰³ : là encore, les instruments sont nombreux qui associent représentativité d'un grand groupe et travail intensif en petits groupes, avec diverses méthodes pour faire circuler les recommandations issus des petits groupes parmi l'ensemble des participants, pour converger vers des préconisations partagées et pour aboutir finalement à des résultats montrant la capacité des simples citoyens tirés au sort et mis dans de bonnes conditions de délibération de prendre en charge des problèmes majeurs.

En restant sur le cas Cigéo, on pourrait ainsi imaginer que la CNDP propose d'expérimenter ces méthodes, dès 2015, après le vote de la loi sur la transition énergétique et dans le cadre de la préparation de la loi sur la réversibilité. Le gouvernement aura tranché sur les coûts, à partir des estimations que l'Andra doit fournir en 2014, et l'Andra aura remis à l'État sa proposition de plan directeur pour l'exploitation de Cigéo et à l'Autorité de sûreté nucléaire un dossier d'options de sûreté et un dossier d'options techniques de récupérabilité, pour préparer l'instruction de la demande d'autorisation de création de Cigéo. Les conditions seront alors réunies pour confier à de simples citoyens l'exploration approfondie des conditions de réversibilité du stockage, avant que le Parlement se saisisse de cette question, en 2016. On pourrait alors imaginer organiser en parallèle trois conférences de citoyens composées de groupes tirés au sort dans des populations distinctes (par exemple, un groupe national, un groupe local et un groupe mixte). Un seul Comité de pilotage pourrait piloter les trois conférences. Ces groupes pourraient recevoir la même formation, avec un système de visio-conférence et une rotation des formateurs d'un groupe à l'autre, et avoir une journée d'audience publique commune. Mais ils travailleraient, seraient animés et délibéreraient séparément. L'avis de chacun de ces groupes constituerait ensuite, avec le dossier d'information sur la question de la réversibilité préparée pour les conférences de citoyens, le matériau de base d'un dispositif de type World Wide View, à l'instar de la « journée citoyenne » organisée le 25 mai 2013 dans le cadre du débat national sur l'énergie qui a rassemblé 1500 personnes dans quatorze régions. Son objet serait alors, à partir de l'exploration intensive faite par les conférences de citoyens, d'élaborer dans un grand groupe des recommandations partagées, en travaillant les points de convergence et de divergence des avis des conférences de citoyens¹⁰⁴. L'avis final du grand groupe serait une production originale, plus condensée, complétant l'avis des trois conférences de citoyens, et bénéficiant d'une plus grande représentativité. Les quatre avis serviraient au gouvernement à préparer le projet de loi. Le montage d'un tel dispositif par la CNDP n'empêcherait pas le gouvernement de la saisir pour organiser un débat public, l'ensemble des dispositifs de délibération

102. Aux États-Unis, une organisation comme America Speaks, qui a dû fermer ses portes en 2013 faute de financement, en a fait la démonstration en développant pendant 20 ans le modèle des 21st Century Town Meeting, engageant simultanément des centaines voire des milliers de personnes dans une même discussion d'une journée, le travail en face-à-face, par petites tables d'une dizaine de personnes, débouchant sur l'élaboration de priorités partagées par l'ensemble des participants. Voir America Speaks (2013), *A legacy of critical innovations in deliberative and citizen engagement*,
URL : https://dl.dropboxusercontent.com/u/6405436/AmericaSpeaks_Legacy.pdf

103. Méthodologie développée par le Danish Board of Technology, URL : <http://www.wvwviews.org/>

104. Quoique difficilement comparable parce qu'à une tout autre échelle, on peut signaler l'expérimentation conduite par la Communauté urbaine de Bordeaux sur la question des modes de gestion des transports urbains en février et mars 2012. Elle a fait travailler séparément trois ateliers (élus, associations, citoyens), qui ont chacun produit un avis, puis les ont confrontés dans une séance finale regroupant tous les participants, pour dégager les points de convergence et de divergence entre les trois avis. Voir Braillon C., Fourniau J-M., Gourgues G. (2012), *Concertation sur le futur mode de gestion du service public des transports de la Communauté Urbaine de Bordeaux Rapport des garants*, CUB. URL : <http://participation.lacub.fr/concertation/grands-projets/mode-gestion-transports-publics/avis-garants-evaluation+c2387>

démocratique ayant vocation à pouvoir s'articuler et se renforcer mutuellement comme nous l'avons montré plus spécifiquement pour la conférence de citoyens et le débat public.

Ce type d'expérimentation, qui n'est pas destiné à se substituer au débat public mais, au contraire, à le compléter (comme la « journée citoyenne » n'était qu'un moment du débat national sur l'énergie en 2013), aurait l'intérêt d'allier la puissance délibérative de l'exploration intensive en petit groupe (qui manquait peut-être à cette « journée citoyenne ») et la puissance statistique d'un grand groupe. La représentativité du grand groupe conférerait une légitimité au travail intensif en petit groupe nécessaire pour accroître la capacité de la participation de faire effet dans la décision. La démonstration du caractère inclusif de la délibération grâce à cette combinaison est de nature à renforcer la légitimité de son résultat, à la fois dans l'opinion et pour les décideurs.

Recommandation n° 17 : Dans le cadre de missions élargies lui permettant de conduire des expérimentations délibératives, en utilisant et associant divers dispositifs de délibération démocratique avec le débat public, la CNDP envisagera utilement de combiner la puissance délibérative de l'exploration intensive conduite en petits groupes — comme le font les conférences de citoyens — avec la puissance statistique d'un grand groupe tiré au sort, du type des assemblées citoyennes, qui délibérerait à partir des résultats des travaux des petits groupes pour en dégager des priorités ou des recommandations partagées.

2. Affirmer le fait politique et social qu'est le débat public CNDP en assurant la critique civile

Dans d'autres situations, la CNDP pourrait envisager des expérimentations visant également à diffuser l'usage des mini-publics et à renforcer la légitimité de la délibération démocratique que constitue l'expression de la critique civile dans le débat public. Mentionnons-en trois.

Dans le domaine des transports ou de l'énergie, la CNDP a réalisé de très nombreux débats, et certaines questions spécifiques, associées au manque de crédibilité des expertises, en particulier, reviennent régulièrement dans chaque débat. On peut songer aux prévisions de trafic dans les transports, aux effets des champs électromagnétiques des lignes électriques à très haute tension, au bruit des éoliennes, etc. Sur ces sujets spécifiques, la CNDP pourrait envisager que ses nouvelles missions lui permettent d'organiser un mini-public en dehors des saisines pour un débat public. Il s'agirait dans ce cas d'organiser une conférence de citoyens pour explorer de manière contradictoire ces controverses et faire le point des aspects les plus disputés lors de précédents débats publics, afin de verser dans les débats publics suivants une synthèse émanant de citoyens ordinaires et non des seuls experts.

À quelques reprises, la CNDP a eu à organiser simultanément ou de manière rapprochée des débats sur le même type de projets dont des maîtres d'ouvrage distincts envisageaient la réalisation dans des localisations différentes : projets de ports méthaniers en 2007, projets éoliens en 2009. La CNDP a pu considérer qu'un débat de politique générale sur les grandes options de politique engagées par ces types de projets — politique gazière, politique d'énergie renouvelable — aurait été nécessaire pour fixer le cadre général dans lequel chaque projet s'inscrivait. En son absence, elle a demandé à l'État de fournir un cadrage commun pour ces débats qu'elle a organisés simultanément pour souligner qu'ils devaient être considérés ensemble. Dans le cadre de missions élargies, la CNDP aurait pu organiser un mini-public, de type atelier de scénarios, pour approfondir ce qui fait débat dans le cadrage proposé par l'État et en faciliter l'appropriation par le public des débats.

Alors que la CNDP a conduit une vingtaine de débats sur des projets liés à la production ou au transport d'énergie, près d'une trentaine sur des projets d'infrastructures de transport, le gouvernement ne lui a pas confié de débat général sur les politiques correspondantes. Dans le cadre de missions élargies, la CNDP pourrait vouloir tirer des leçons d'ensemble des débats qu'elle a conduits dans ces domaines de l'action publique, afin d'éclairer utilement les politiques futures en synthétisant les montées en généralité que la critique civile opère dans chaque débat public. Ce travail de groupe visant à consolider les controverses de politiques mises à l'agenda par les débats de projets pourrait utilement être confié à un mini-public, du type « atelier du fur », mêlant simples citoyens tirés au sort et parties prenantes.¹⁰⁵

Dans ces différents cas, pour synthétiser des controverses scientifiques et techniques transversales à plusieurs projets, ou pour consolider des controverses sur une politique publique, il s'agirait d'affirmer le rôle du débat public CNDP en étayant la capacité de la critique civile à dire ce qui concerne la société dans une décision soumise à examen public. Comme nous l'avons fait dans toute cette note, loin d'opposer mini-public et débat public, nous considérons que des combinaisons variées de divers dispositifs de délibération démocratique sont susceptibles de renforcer la légitimité et le poids du processus de débat public.

En apportant la démonstration que « le débat public ça marche » et que « ça sert à quelque chose », la pratique de la CNDP a constitué le débat public en fait politique et social, dont le *Rapport public 2011* du Conseil d'État a souligné la portée pour entrer dans une nouvelle ère de l'action publique, avec une administration délibérative. Cette note de recommandations du Comité d'évaluation vient prolonger ce constat en soulignant le rôle du débat public comme dispositif de délibération démocratique. Le Comité d'évaluation a cherché à en tirer les conséquences quant à de possibles combinaisons du débat public et d'autres dispositifs, afin d'inclure dans la délibération démocratique des publics plus larges et d'enrichir, dans les situations où c'est utile, « l'élevage en plein air » de la participation qu'est le débat public, par un « élevage intensif » de la participation que permettent divers mini-publics. En effet, la conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo montre à nouveau la capacité de simples citoyens, placés dans des conditions d'information suffisamment complètes et loyales parce que pleinement contradictoires, de conduire un raisonnement qui n'est ni celui des experts ni celui des militants ou des acteurs, et de produire, sur une question complexe et controversée, un avis utile à la détermination de l'action publique. Pas plus que le débat public, l'avis d'un mini-public délibératif ne tranche la décision. Sa force consiste plutôt à baliser les chemins de l'action publique, à désigner les points de bifurcation dans l'arbre des décisions à prendre. Combinées, l'exploration intensive d'un mini-public et la critique civile du débat public précisent le différentiel d'acceptabilité des voies explorées, et contribuent à orienter l'action publique dans le sens du développement durable.

105. Nous reprenons là, en la transformant, une proposition faite par Georges Mercadal dans son ouvrage, visant à développer des « concertations garanties », post-débat public, destinées à « porter l'influence du débat à tous les niveaux pertinents ». Mercadal G. (2012), *Le débat public, op. cit.*, chapitre 9, pp. 139-154. Georges Mercadal préconise des concertations garanties entre parties prenantes, sur saisine ouverte aux associations, pour « monter en convergences ». Adjoindre des citoyens ordinaires à ces travaux de groupe pourrait être envisagé par la CNDP, et nous semble souhaitable quand la situation s'y prête.

Recommandation n° 18 : Dans le cadre de missions élargies lui fixant comme objectif d’être une institution de référence pour accompagner les transformations de l’action publique vers une administration délibérative, et établir la culture du débat public nécessaire à ces transformations, la CNDP peut affirmer le fait politique et social qu’est le processus de débat public en devenant la Maison des citoyens. En plus des missions actuelles et des missions de concertation garantie après le débat public qu’ouvre la loi Grenelle 2, celle-ci aurait également pour charge de développer l’expérimentation des divers dispositifs de délibération démocratique. Maison des citoyens parce qu’il s’agit d’associer les simples citoyens à la montée en généralité qu’opère la critique civile dans le débat public, d’associer les simples citoyens aux travaux de groupe constitutifs de la participation du public à l’élaboration et à la mise en œuvre des décisions publiques et privées.

*

* *

NOTE DU COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONFÉRENCE DE CITOYENS DANS LE CADRE DU DÉBAT PUBLIC CIGÉO

Paris, le 11 février 2014

Cécile Blatrix,
Luigi Bobbio,
Jean-Michel Fourniau

Lundi 3 février 2014, la conférence de citoyens réunie dans le cadre du débat public sur le projet Cigéo de stockage des déchets radioactifs en couche géologique profonde en Meuse / Haute-Marne a rendu public son avis. La Commission nationale du débat public (CNDP) qui avait pris l'initiative de cette conférence de citoyens a confié l'évaluation de l'« ensemble de la procédure mise en œuvre » à un comité composé de trois « universitaires indépendants et spécialistes du débat public » (lettre de mission du 4/12/2013). Le Comité a suivi le processus de la conférence de citoyens, depuis la mise en place du Comité de pilotage chargé de l'organiser jusqu'au déroulement de la délibération des citoyens et à la conférence de presse au cours de laquelle ils ont présenté leur avis. Il est chargé d'en évaluer les résultats d'un point de vue méthodologique et de « faire à la CNDP des préconisations pour l'organisation future de conférences de citoyens dans le cadre de ses missions ». Cette note est le premier compte rendu de la mission du Comité d'évaluation, qui fera l'objet d'un rapport plus circonstancié dans les deux mois (avril 2014).

1. Une conférence de citoyens dans des conditions hors norme : le contexte de la décision et du déroulement

Depuis l'introduction des conférences de citoyens en France, en 1998 sur les OGM dans l'agriculture et l'alimentation (avis rendu à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques en juin 1998), les exercices de ce type se sont multipliés notamment à l'échelon local. C'est la deuxième fois que la CNDP a recours à cette technique, une première conférence de citoyens ayant été organisée en 2006 dans le cadre du débat sur la politique des transports dans la Vallée du Rhône et de l'Arc Languedocien. Mais, contrairement au débat public, l'initiative des conférences et jurys de citoyens est très dispersée et il n'existe actuellement ni cadre juridique ni référentiel méthodologique partagé pour les organiser ou les évaluer. Il convient de souligner qu'y compris au sein du Comité d'évaluation, les visions de ce que doit être une conférence de citoyens étaient et restent contrastées.

Ce pluralisme des visions quant à l'intérêt et aux objectifs de ce type de processus a conduit le Comité d'évaluation à :

- recueillir l'information utile sur la décision d'organiser une conférence de citoyens dans le cadre du débat public Cigéo, et la manière dont la CNDP a chargé le cabinet Missions publiques de l'organiser sous l'autorité d'un Comité de pilotage présidée par Madame Marie-Angèle Hermitte ;
- rassembler l'information sur le recrutement des citoyens de la conférence par la société IPSOS ;
- observer l'intégralité des trois week-ends de travail de la conférence, séquences de formation, séquences de discussion à huis clos des citoyens, audition publique du samedi 1^{er} février, délibération à huis clos des citoyens pour élaborer leur avis le dimanche 2 février, et conférence de presse du lundi 3 février 2014 ;

- réaliser une série d'entretiens auprès des 17 citoyens de la conférence et de ses autres acteurs : CNDP, Comité de pilotage, équipe d'animation, intervenants ;
- analyser la littérature scientifique sur ce type de procédures délibératives, avec un regard comparatif par rapport à d'autres contextes nationaux.

Le travail du Comité d'évaluation est en cours. Les éléments d'information recueillis, l'observation du déroulement de la conférence et les premiers entretiens réalisés permettent d'ores et déjà de souligner qu'il s'agit d'une conférence de citoyens singulière, réalisée dans un contexte éminemment conflictuel.

Des circonstances exceptionnelles

L'idée d'une conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs est ancienne puisque l'Autorité de sûreté nucléaire (à l'époque la direction de la sûreté des installations nucléaires - DSIN) en préconisait l'organisation dans sa revue *Contrôle* (n° 134) en mai 2000, et que le président de la Commission particulière envisageait l'organisation dans le cadre du premier débat public sur la gestion des déchets radioactifs de 2005. Pour autant, début 2013, ni la Commission nationale ni la Commission particulière du débat public (CPDP) présidée par M. Claude Bernet n'ont envisagé l'organisation d'une conférence de citoyens dans les modalités arrêtées initialement pour le débat public Cigéo. Mais face à l'impossibilité de tenir les réunions publiques prévues localement en mai et juin 2013, la CNDP a décidé le 3 juillet 2013 de nouvelles modalités du débat, dont l'organisation d'une conférence de citoyens.

Un délai particulièrement court pour organiser la conférence de citoyens

Il a été d'abord envisagé que l'avis de la conférence de citoyens soit rendu avant la fin du débat public (déjà prolongé de deux mois), fixée cinq mois plus tard, le 15 décembre 2013. Aussi, le choix du cabinet Missions publiques pour organiser la conférence a-t-il été fait fin juillet, suite à un appel d'offres auprès de cabinets conseils en participation publique, la présidente du Comité de pilotage ayant quant à elle été contactée fin août. Les conditions d'organisation de la conférence ont finalement été progressivement redéfinies entre la présidente du Comité de pilotage, la CNDP et le cabinet Missions publiques au cours des mois de septembre et d'octobre, en s'éloignant du cahier des charges initial élaboré par la CNDP début juillet. Ils sont convenus que la conférence de citoyens serait séparée du déroulement du débat public et organisée à l'initiative de la CNDP, et non celle de la CPDP, dans les deux mois qui séparent la fin du débat du rendu de son bilan par le président de la CNDP (soit le 15 février 2014).

Dans ce laps de temps, très court compte tenu des fêtes de fin d'année, qui imposait un rendu de l'avis de la conférence début février pour qu'il puisse en être tenu compte dans le bilan du débat public, il n'était pas possible d'organiser plus de deux week-ends de formation, même si la complexité du sujet aurait pu rendre utile un troisième. La composition définitive du Comité de pilotage a été arrêtée début novembre. Aussi, les modalités précises du déroulement de la conférence, notamment les dates des trois week-ends — deux week-ends de formation et un week-end pour l'audition publique puis la délibération collective et la rédaction de l'avis des citoyens — et les conditions de recrutement des citoyens n'ont-elles été finalisées que mi-novembre, moins d'un mois avant la tenue du premier week-end de formation des citoyens, voire fin novembre pour le choix des animateurs.

Des conditions de recrutement exigeantes

Le recrutement a été réalisé dans ces délais très tendus, en trois semaines, et la participation de plusieurs des 17 citoyens de la conférence n'a été confirmée que la veille du premier week-end de formation. Le cahier des charges excluait le recrutement de personnes présentant des profils trop marqués par rapport au nucléaire, ou engagées par leur appartenance à un parti ou une association en lien avec l'environnement. Pour la société IPSOS, ce recrutement s'est avéré particulièrement difficile (dix citoyens de la conférence recrutés par leur méthode standard), et a nécessité un recrutement complémentaire par contacts téléphoniques directs dans les dix jours précédant le premier week-end de formation. Cette difficulté (que traduit un rapport entre le nombre de citoyens ayant participé à la conférence et le nombre total de personnes contactées inférieur à 2%, alors que ce rapport peut dépasser 10% dans des situations moins contraignantes) s'explique, selon IPSOS, par le très gros effort demandé aux participants — consacrer 3 week-ends complets, du vendredi midi au dimanche soir tard, à la conférence — sans indemnisation, à part la prise en charge complète pendant les week-ends (déplacements, restauration et hôtel). Le Comité de pilotage a considéré que l'absence d'indemnisation était une condition déontologique indispensable à l'implication sincère des participants dans la conférence. Dans ces conditions exigeantes de recrutement, la composition du groupe de citoyens apparaît toutefois assez équilibrée au regard des ratios classiques attendus dans ce type d'exercice, même si la taille du groupe (17 citoyens contre 20 à 25 attendus) et la part des habitants de Meuse et de Haute-Marne (8 contre 2/3 attendus) ont été plus réduites que prévues initialement, et que le groupe est majoritairement féminin (11/17) notamment du fait des désistements de dernière minute partiellement remplacés l'avant-veille et la veille du premier week-end de formation.

Un contexte conflictuel autour du projet qui n'a pas perturbé le déroulement de la conférence de citoyens

Le conflit autour du projet Cigéo ayant conduit, lors du débat public, à l'annulation des réunions publiques et à leur remplacement par de nouvelles modalités, ce contexte a fait peser sur l'organisation de la conférence de citoyens une tension exceptionnelle. L'organisation de cette conférence a été marquée par la crainte que son déroulement soit perturbé voire empêché comme l'avaient été les réunions publiques du débat. Ainsi, les lieux des week-ends de formation n'ont été annoncés aux citoyens et aux intervenants que quelques jours à l'avance seulement, et chacun des week-ends s'est déroulé dans un lieu différent.

Il est donc remarquable qu'aucun des 17 citoyens présents le premier week-end n'ait abandonné malgré la difficulté du parcours. De fait, ces conditions singulières ne semblent pas avoir pesé sur le travail du groupe et ne sont pas mentionnées dans les entretiens réalisés à ce jour, les citoyens soulignant en revanche les excellentes conditions d'accueil, la qualité des formations reçues et la qualité de l'animation.

2. Des citoyens en position de jurés face à une argumentation contradictoire : le déroulement de la conférence de citoyens

Le Comité de pilotage a organisé la conférence avec une grande rigueur méthodologique et déontologique, sans céder à l'urgence et en tirant parti de l'expérience acquise dans l'organisation de précédentes conférences de citoyens. Si les conditions des conflits existant autour du projet Cigéo ont pesé sur la mise en œuvre des choix du Comité de pilotage, elles n'ont pas entravé la dynamique de la conférence ni la qualité de son travail que traduit l'avis rendu. La nature du sujet mais aussi la conception de la formation ont contribué à ce que les

citoyens se sentent investis d'une lourde responsabilité qu'ils ont endossées en se positionnant dans un rôle de jurés.

Une lourde responsabilité face à la complexité technique et éthique du sujet

Pour le Comité de pilotage, l'enjeu de la conférence de citoyens était de recréer les conditions d'un débat ouvert et contradictoire sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et sur le projet Cigéo, conditions que divers acteurs nationaux et locaux avaient considérées ne pas être remplies lors de l'ouverture du débat public au printemps 2013, les conduisant à refuser le débat voire, pour certains des acteurs locaux, à l'empêcher. Aussi, le Comité de pilotage n'a-t-il pas souhaité orienter dès le départ les échanges de la conférence par une question précise à laquelle il aurait été demandé aux citoyens de répondre, comme cela se pratique souvent. Le président de la CNDP a ainsi ouvert la conférence le vendredi 13 décembre en invitant les citoyens à envisager de la manière la plus ouverte les questions qu'ils souhaitaient aborder et à élaborer par eux-mêmes leurs propres jugements collectifs sans se sentir tenus par les positions préalablement exprimées, notamment lors du débat public.

Les citoyens de la conférence se sont donc imprégnés dès le premier week-end de la complexité technique et éthique du sujet, de sa dimension temporelle si éloignée de la mesure habituelle des affaires humaines, alors même que l'échéance des décisions à prendre sur l'autorisation du centre de stockage profond à Bure et la loi sur la réversibilité est proche. Ils se sont donc sentis investis de la lourde responsabilité d'avoir à concentrer la masse d'informations et les multiples points de vue entendus de manière aussi objective et fiable qu'ils pourraient le faire dans le temps d'assimilation assez bref de la conférence. Cette responsabilité leur est apparue d'autant plus importante que chacun a témoigné du peu d'information dont dispose le grand public sur les questions nucléaires en France, qui paraissent réservées à des experts. Mais elle leur est également apparue valorisante parce qu'ils ont vite acquis la conviction que si la recherche des solutions appartient à ces experts, les choix et les décisions réclament que les citoyens puissent se prononcer en connaissance de cause, et que leur avis pourrait y contribuer. C'est pourquoi le processus a bien fonctionné.

Une progression pédagogique de la formation sur un objet à la fois national et local

Le Comité de pilotage a conçu un parcours de formation qui lui semblait nécessaire pour que les citoyens soient en capacité d'interroger par eux-mêmes les experts lors de l'audition publique et d'élaborer ensuite leur avis collectif. Les citoyens de la conférence ont bien accepté cette logique de progression de la formation, assez contraignante parce qu'elle laissait peu de temps aux discussions entre eux, nécessaires à une assimilation collective de l'information. Ils ont témoigné de la grande qualité de la formation reçue. Celle-ci tient à l'investissement du Comité de pilotage qui a rédigé un cahier des charges précis afin que chaque intervenant apporte toute l'information nécessaire pour répondre aux questions des citoyens. La qualité des intervenants et de leur argumentation a joué sur ce qu'ont retenu les citoyens de la conférence pour hiérarchiser les questions à traiter lors de leur délibération.

Un des éléments de complexité du sujet était sa dimension nationale (voire internationale), puisque « quelle que soit l'évolution de la politique énergétique, il y aura des déchets nucléaires à traiter » (1^{ère} phrase de l'avis), et la dimension locale du projet Cigéo à Bure, seul site de stockage en profondeur retenu en France. Pour traiter équitablement cette double dimension, la CNDP avait souhaité mélanger dans le groupe des citoyens habitant en Meuse et Haute-Marne et dans d'autres régions, en surreprésentant les premiers par rapport au poids de ces deux départements dans la population française. Au contraire des participants d'autres

régions, ceux-ci sont venus dans la conférence en connaissant déjà le projet Cigéo, mais il est rapidement apparu que la complexité du sujet dépassait ce qu'ils pouvaient en avoir appréhendé au préalable. Même si tous les participants ne se sont pas sentis autant engagés par les questionnements locaux, tous en ont admis l'importance et la légitimité. La progression rigoureuse du parcours de formation a ainsi permis au groupe de cheminer ensemble malgré la diversité des origines, des connaissances préalables et des opinions de chacun.

Le choix du contradictoire pour la formation et l'audition publique

Un des choix les plus significatifs du Comité de pilotage a été d'organiser la formation et l'audition publique en organisant la contradiction, plutôt que de chercher une impossible « neutralité » de la formation. Ainsi, chaque séquence de formation prévoyait un exposé principal et l'analyse critique d'un contradicteur. Ce format n'a pas été possible pour un nombre limité de séquences de formation, faute d'intervenants disponibles. Par ailleurs certains thèmes n'ont pu être abordés, faute d'intervenants ou du fait de refus (par ex. la Cour des comptes sur la question des coûts du projet Cigéo). Pour une part, la difficulté à trouver des intervenants pour la formation reflète le fait que peu de chercheurs en sciences humaines et sociales travaillent sur le nucléaire.

L'audition publique a permis d'entendre certains points de vue absents de la formation faute d'acceptation à ce moment-là (Cour des comptes, élus nationaux) et des points de vue d'acteurs plus divers, notamment des associations opposées à l'enfouissement des déchets nucléaires et des journalistes, seuls des acteurs locaux ayant été entendus durant le second week-end de formation (CLIS de Bure, GIP Haute-Marne, CESE et préfecture). Pour l'organisation de l'audition publique, six séquences thématiques avaient été définies par les citoyens à la fin de ce second week-end, ainsi que les questions à traiter dans chacune d'elles. Ces questions avaient été transmises aux intervenants qui y ont donc répondu lors de l'audition publique, chaque séquence étant organisée sur un mode contradictoire, en coprésence d'intervenants de points de vue différents. Le format de réponses successives longues (interventions de 10 ou 20 minutes) aux interrogations formulées par les citoyens s'est révélé peu propice au dialogue au regard de l'appellation de table ronde donnée à chacune des séquences. Ce format a donc fait de l'audition publique un complément de la formation, mais en public, et a donné aux citoyens la possibilité de re-saisir en une journée l'ensemble des dimensions du sujet.

Au terme des week-ends de formation et de l'audition publique, seule la question des solutions de gestion des déchets radioactifs adoptées dans d'autres pays paraissait aux yeux des citoyens de la conférence n'avoir pas été suffisamment abordée, minimisant leur appréhension des alternatives possibles au stockage géologique profond. D'autres thèmes entendus ont été peu repris par le groupe dans sa délibération et son avis (gouvernance européenne, indépendance de l'expertise).

Le choix d'une organisation contradictoire de la formation et de l'audition publique a été fortement apprécié par les citoyens. Il ne les plaçait pas en position d'arbitrage entre le point de vue défendu par un exposé et le point de vue différent défendu par un autre exposé, ce qui est le cas d'une conception pluraliste, où divers points de vue sont également entendus mais séparément. Au contraire, la co-présence des contradicteurs, le respect qu'ils se témoignaient, faisaient ressortir l'existence d'un socle commun de constats et d'analyses et permettaient d'entendre les critiques du contradicteur comme pointant des limites dans les solutions préconisées, des questions non encore résolues, des problèmes sur lesquels rester vigilants.

Cela plaçait donc les citoyens dans la position d'être comptables des différents points de vue entendus, plutôt que d'avoir à choisir d'emblée l'un contre l'autre.

3. La confluence des opinions diverses des membres du groupe plutôt que le consensus : l'avis de la conférence de citoyens

L'exercice des conférences de citoyens soulève souvent la critique de pousser le groupe à rechercher un consensus au moment de la rédaction de son avis. Notre observation nous conduit à poser un autre constat : ici, la dynamique du groupe les a fait converger vers une position collective qui n'est ni une juxtaposition des diverses positions exprimées, ni un compromis qui aurait signifié pour chacun le renoncement à certaines positions.

Une dynamique du groupe les conduisant à endosser une responsabilité publique

Dans tout le déroulement de la conférence, chaque citoyen a gardé beaucoup de retenue dans l'expression de ses propres opinions, celles-ci et leur cheminement depuis le début de la conférence n'étant pleinement dévoilés aux autres participants que lors de la délibération du dernier dimanche. Chacun a vite pris conscience de la gravité et de la complexité du sujet, de la lourde responsabilité qui incombait au groupe et ne s'est pas senti assez autorisé pour argumenter ce à quoi il tenait vraiment avant de devoir le faire lors de la délibération collective. Cette posture a également marqué la façon d'écouter les différents intervenants pendant la formation et l'audition publique. Les positions argumentées de manière qui pouvait paraître polémique — parce que la critique ne venait pas étayer des propositions alternatives — ont été suspectées d'être motivées par la défense d'intérêts spécifiques, et ont finalement été peu entendues même si elles étaient fortement affirmées. Néanmoins, les citoyens ont évalué avec une neutralité bienveillante les différents points de vue entendus comme les différences de perspective de chacun des membres du groupe : il s'est agi pour chacun d'eux d'accueillir des points de vue différents, de comprendre en quoi ils pouvaient se compléter et nuancer d'autres avis entendus. Jusque dans leur délibération, les citoyens de la conférence semblent s'être sentis dans une position de juré ayant à entendre tous les points de vue pour les pondérer, et non à choisir entre l'un ou l'autre.

Parmi d'autres facteurs (complexité du sujet, nécessité de produire un avis argumenté...), la dynamique propre du groupe explique en grande partie cette posture endossée par les citoyens. La préparation de l'audition publique, le dimanche après-midi du deuxième week-end et le vendredi soir du troisième week-end, a été un tournant dans cette dynamique, comme c'est généralement le cas dans les conférences de citoyens. Sa tenue exigeant des citoyens d'interroger experts et acteurs devant un public, elle matérialise le rôle public que joue la conférence, et la responsabilité qui pèse sur ses participants pour aboutir le lendemain à la production d'un avis public apte à compter dans le processus de décision final. La délibération du groupe est alors orientée par la nécessité d'aboutir à un avis, avant même que chacun ait une idée précise de ce qu'il souhaite voir être retenu dans l'avis.

Un avis original des citoyens, équilibré et à distance de ceux des experts et des acteurs de la décision

La délibération d'une conférence de citoyens, à huis clos, donc très rarement observée en direct, est souvent suspectée d'être le moment où l'influence des animateurs peut être la plus forte sur le groupe, voire tendre à la manipulation quand les animateurs prennent un rôle important dans la rédaction de l'avis, ce qui n'est pas rare. L'observation directe conduite par le Comité d'évaluation nous permet au contraire de souligner la qualité de l'animation et de

préciser son rôle dans la délibération du dernier dimanche, au-delà de l'attention portée à faire que le groupe chemine ensemble dans la rédaction de l'avis.

La discussion interne au groupe est une maïeutique orientée par la nécessité d'aboutir à un avis collectif qui puisse compter : chacun y intervient pour faire avancer la rédaction de l'avis et toute prise de parole qui paraît n'être motivée que par des raisons trop personnelles est rejetée. Le rôle des animateurs a été décisif dans l'entretien de cette dynamique collective, qui peut vite s'enliser, mais la plupart des membres du groupe ont eu le souci d'y contribuer. Les animateurs ont fréquemment questionné les citoyens exprimant une opinion pour leur faire expliciter les motivations justifiant de l'intégrer dans l'avis collectif du groupe. Face aux contradictions manifestes que soulevaient au sein du groupe les premières formulations sur le projet Cigéo, les citoyens se sont positionnés assez tôt (le dimanche après-midi) sur ce point majeur de l'avis pour pouvoir progresser dans sa rédaction. La confluence des diverses opinions des citoyens de la conférence s'est faite sur la formulation collective des conditions en matière de temporalité de la décision, de contenu de la notion de réversibilité, de prise en compte des risques, de réalisation des tests de sûreté.

L'originalité des positions prises dans l'avis est de mettre en avant des valeurs largement partagées dans la société : dimension éthique d'un choix engageant l'humanité pour une durée exceptionnelle, caractère patrimonial de la dangerosité des déchets nucléaires légués aux futures générations humaines et devoir envers elles de conservation de la mémoire, prudence dans la temporalité de la décision pour ne pas fermer d'éventuelles alternatives futures, confiance dans la recherche scientifique pour les explorer, maîtrise nécessaire des risques, incrédulité vis-à-vis des simulations pour démontrer la sûreté des installations et exigence de tests en situation réelle, souci de la surveillance et de la protection de la santé et de l'environnement, etc.

Ainsi, ce qui structure l'avis de la conférence produit un raisonnement propre aux citoyens, qui n'est ni celui des experts ni celui des militants ou des acteurs, qu'ils soient en faveur ou contre le projet Cigéo. C'est ce qui fait son apport original dans le débat public sur les décisions à prendre.

Au total, en dépit de conditions difficiles, le processus a conduit, sur un sujet d'une grande complexité et dans des délais réduits, à un avis étayé et unanime des citoyens dont la qualité a été saluée par de nombreux acteurs.

Paris, le 11 février 2014

Cécile Blatrix,
Luigi Bobbio,
Jean-Michel Fourniau

NOTE COMPLÉMENTAIRE n° 1

CONFÉRENCE DE CITOYENS ET GESTION À LONG TERME DES DÉCHETS RADIOACTIFS : UNE HISTOIRE DIFFICILE

La CNDP a demandé au Comité d'évaluation des recommandations sur l'usage qu'elle pourrait faire des conférences de citoyens dans le cadre de ses missions d'organisation du débat public. Sur le sujet de la gestion à long terme des déchets radioactifs, l'idée d'organiser une conférence de citoyens est ancienne et la CNDP l'avait envisagée par le passé. La CNDP aurait ainsi pu bénéficier d'une expérience préalable des problèmes qu'une telle organisation posait dans le cadre d'un débat public, lors de sa décision du 3 juillet 2013 d'en faire une modalité du débat Cigéo, et lors de la rédaction du cahier des charges. Cela n'a pas été le cas car l'expérience faite avait été très peu consignée par la CNDP. Cette note vise à en rappeler les éléments saillants de manière à pouvoir servir d'appui pour de futures décisions, ce qui apparaît être dans la mission du Comité d'évaluation.

1. À l'ASN, à la suite de la première conférence de citoyens en France de 1998

Il est question en France¹ d'une conférence de citoyens sur les déchets radioactifs depuis 2000. À plus de la moitié du délai de 15 ans fixé par la loi Bataille du 30 décembre 1991 pour une nouvelle loi sur la gestion à long terme des déchets radioactifs (la future loi de 2006), la revue de l'autorité de sûreté nucléaire, *Contrôle*, présente un état des recherches début 2000. André-Claude Lacoste, directeur de la sûreté des installations nucléaires (DSIN)², écrit dans la présentation du dossier³ :

« Les décisions prises par le gouvernement en 1998 et mises en application en 1999 concernant l'inventaire des déchets radioactifs, la création d'un laboratoire souterrain à Bure, la recherche d'un site granitique pour un second laboratoire et la définition d'un avant-projet d'entreposage de longue durée doivent permettre aux acteurs de la loi de poursuivre leur travail. On constate également qu'au niveau international aussi les idées se précisent et sont parfois transcrites en projets, essentiellement sur le thème du stockage en profondeur.

Ce dossier de Contrôle met en relief un point particulier. Certains projets associés aux trois axes de la loi suscitent le scepticisme, voire le rejet, de la part du public et de ses relais. Aussi, alors que les techniciens semblent être d'accord pour donner la préférence à certaines options, il reste à obtenir l'adhésion des

1. Pour ce qui est des expériences étrangères, notons que l'ouvrage publié en 1995 par Ortwin Renn, Thomas Webler et Peter M. Wiedemann, *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse (Risk, Governance and Society)*, contient l'une des premières présentations en Europe des *Citizens juries* inventés par Ned Crosby aux États-Unis : le chapitre 8, intitulé « [Citizens Juries : One solution for Difficult Environmental questions](#) », présente le seul cas de ce dispositif alors appliqué à une question environnementale, justement sur un problème de gestion des déchets radioactifs. Par ailleurs, la seconde *UK national consensus conference* organisée en Grande-Bretagne portait sur ce sujet en mai 1999 (après celle sur les OGM en 1994). Les citoyens avaient notamment recommandé la création d'une instance indépendante d'information et de contrôle, ce qui prit forme en 2002 avec la création du [Committee on Radioactive Waste Management \(CoRWM\)](#).
2. André-Claude Lacoste deviendra en 2006 — jusqu'en 2012 — le premier président de l'Autorité de sûreté nucléaire, quand la DSIN est transformée en autorité administrative indépendante par la loi du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets nucléaires.
3. André-Claude Lacoste (2000), « Avant-propos », *Contrôle* n° 134, avril 2000, p. 26. Dossier « La gestion des déchets radioactifs : l'état des recherches début 2000 », pp. 25-82.

citoyens... ou plutôt à prendre en compte leurs attentes en faisant évoluer d'autant les projets. Ceci nécessitera certainement d'établir un dialogue. À cet égard, il pourrait être utile d'organiser une "conférence de citoyens", comme cela a pu déjà se faire en France sur les OGM ou dans des pays nordiques sur de multiples sujets. Un tel processus ou une démarche analogue éclairerait sûrement les membres du Parlement qui, en dernier ressort, auront à faire au bout de 15 ans le bilan de la loi qu'ils ont votée. »

Cette proposition est évoquée dans un article du *Monde* du 20 mai 2000⁴. Puis elle fait l'objet de deux questions parlementaires successives du sénateur UMP du Rhône Emmanuel Hamel⁵. D'abord en juillet 2000, pour demander à la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement « son avis sur cette suggestion et savoir si le Gouvernement envisage d'organiser une telle "conférence" »⁶. La réponse de la ministre, publiée en septembre, indique : « *Le Gouvernement étudie actuellement les suites à donner au rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur le problème des déchets radioactifs*⁷. *C'est dans ce cadre que sera examinée la suggestion de l'organisation d'une "conférence de citoyens", qui peut constituer un moyen, parmi d'autres, de lancer le débat nécessaire en la matière.* »⁸ Le sénateur revient à la charge en mai 2001 en demandant à la ministre de lui « *faire connaître les suites données actuellement à ce rapport et savoir si à ce jour l'organisation d'une telle conférence est envisagée* »⁹. La réponse de la ministre est publiée en décembre 2001 et indique que « *La réflexion sur les modes de concertation, et notamment les conférences de citoyens, est actuellement conduite* » dans le cadre des réflexions plus générales confiée par le gouvernement à l'Andra afin de constituer un inventaire approfondi des déchets radioactifs sur le territoire national¹⁰. À notre connaissance, plus aucun organisme officiel lié à la gestion des déchets radioactifs, et notamment pas l'Andra, n'a plus jamais soutenu l'idée d'organiser une conférence de citoyens sur ce sujet. Par exemple, il n'en est pas question¹¹ dans la [saisine de la CNDP par le gouvernement](#) (en date du 16 février 2005) pour l'organisation du débat public de 2005.

-
4. L'article de Pierre Le Hir, « Les recherches sur les déchets radioactifs progressent lentement », l'évoque dans son chapeau et sa conclusion : « *la DSIN suggère, devant "le scepticisme, voire le rejet" du public pour les projets de laboratoires souterrains notamment, la tenue d'une "conférence de citoyens"* », *Le Monde* daté du 20 mai 2000.
 5. Décédé en 2003. Il a été secrétaire du Sénat et était membre de la Commission des affaires étrangères et de la commission des finances. Rien n'indique qu'il ait été spécialisé dans les affaires nucléaires ou dans les questions de participation du public. Il est donc difficile de savoir pourquoi il pose ces questions. Constatons simplement qu'il posait régulièrement et en très grand nombre des questions écrites au gouvernement : 1296 questions écrites au cours de la seule année 2000, dont 326 sans réponse, et 1218 au cours de l'année 2001, dont 429 sans réponse, d'après le moteur de recherche du site du Sénat. Pour chacune des années, la question posée sur la conférence de citoyens sur les déchets radioactifs est donc l'une parmi les douze cents posées par ce sénateur prolifique.
 6. Question écrite n° 27082 publiée dans le [JO du Sénat du 27/07/2000 - page 2601](#)
 7. Il s'agit du rapport de Michèle Rivasi (2000), [Les conséquences des installations de stockage des déchets nucléaires sur la santé publique et l'environnement](#), OPECST, rapport n° 2257 de l'Assemblée nationale (et n° 227 du Sénat) du 17 mars 2000.
 8. [JO du Sénat du 21/09/2000 - page 3245](#)
 9. Question écrite n° 33198 publiée dans le [JO du Sénat du 17/05/2001 - page 1636](#)
 10. [JO du Sénat du 06/12/2001 - page 3848](#). La réflexion engagée, recommandée par le rapport Rivasi, conduira en 2004 à la publication par l'Andra du premier *Inventaire national des matières et déchets radioactifs*, mis à jour ensuite en 2006, [2009](#) et [2012](#).
 11. Pas plus qu'il n'en est question dans les [auditions parlementaires](#) qu'organise l'OPECST les jeudis 20, 27 janvier et 3 février 2005 pour faire le point sur « l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs » et démarrer ainsi la préparation de la loi de 2006.

2. À la CNDP, dans la préparation du débat public sur les déchets radioactifs de 2005

Pourtant, dans la préparation de ce premier débat sur la gestion à long terme des déchets nucléaires¹², Georges Mercadal, président de la Commission particulière du débat public (CPDP) envisage l'organisation d'une conférence de citoyens dans le cadre du débat (prévu de septembre 2005 à janvier 2006). Il organise en février 2005 une rencontre avec différents chercheurs. Du fait d'un quiproquo sur la date, Jean-Michel Fourniau le voit d'abord seul le 1^{er} février, François Bertault, chargé de mission à la CNDP participant à l'échange. S'appuyant sur un communiqué de grandes associations appelant en décembre 2004, à propos du débat sur l'EPR¹³, à « un débat public exemplaire »¹⁴, qui soulignait l'ouverture nouvelle en 2005 d'un espace de débat sur le nucléaire, J-M. Fourniau défend l'idée d'une conférence de citoyens ayant un rôle de clarification des informations et connaissances disponibles et des controverses, afin de cadrer l'objet du débat du point de vue des simples citoyens, le débat public permettant ensuite l'expression des points de vue des divers acteurs, notamment au cours d'auditions publiques¹⁵. Le 8 février 2005, Dominique Bourg (Université de technologie de Troyes), Daniel Boy et Pierre Lascoumes (Cévipof-Science Po), Roland Schaer (Collège de la Cité des sciences) et J-M. Fourniau retrouvent ensemble Georges Mercadal, Philippe Marzolf, également vice-président de la CNDP, et François Bertault participant à la rencontre à la CNDP. Georges Mercadal y présente une « note de préfiguration du débat » envisageant la possibilité d'une conférence de citoyens pour injecter dans le débat un avis sur des sujets précis touchant à la gouvernance, qui aurait fait suite à un Colloque à organiser dès le début de la préparation du débat (en avril) pour faire le point des controverses. La réunion confirme l'intérêt d'organiser une conférence de citoyens, en envisage même deux simultanées bénéficiant d'une formation commune, l'une portant sur la gouvernance scientifique, l'exploration des diverses alternatives de gestion des déchets et le processus de choix (panel national), et l'autre sur les questions de gouvernance locale et de procédures d'accompagnement (panel local). Il est également envisagé qu'un seul comité de pilotage formé de personnalités indépendantes pourrait être l'exécutif chargé de l'organisation et de la synthèse du colloque, puis de celle des conférences de citoyens. C'est sur cette base qu'est formée la CPDP (officialisée par la décision 2005/18 de la CNDP du 6 avril 2005), Daniel

-
12. Le gouvernement saisit officiellement la CNDP par lettres du ministre de l'Environnement et du Développement durable et du ministre délégué à l'Industrie en date du 16 février 2005, et la CNDP décide de l'organisation du débat et nomme le président de la CPDP le 2 mars 2005. Mais la préparation du débat commence plus tôt. Dans la presse, c'est la publication fin janvier 2005 du rapport de la Cour des Comptes [Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs](#), premier du genre, qui lance le débat, au moment des auditions parlementaires de l'OPECST. Aussi, Georges Mercadal avait-il anticipé les décisions de la CNDP et entamé la préparation de ce débat par de premiers contacts, notamment avec la direction générale de l'énergie et des matières premières, représentant l'État maître d'ouvrage dans ce débat, dès le début de l'année 2005.
 13. La CNDP a été saisie par EDF le 4/11/2004 d'un projet de construction d'un réacteur nucléaire EPR à Flamanville, présenté comme la tête d'une future série. Elle a décidé d'organiser le débat le 1/12/2004 et le président de la CPDP, Jean-Luc Mathieu, l'organise autant comme un débat de politique générale que comme un débat sur un projet. Les débats EPR (du 19/10/2005 au 18/02/2006) et gestion des déchets radioactifs (du 12/09/2005 au 13/01/2006) se dérouleront parallèlement, ce qui donnera lieu à une séance conjointe sur les questions du secret défense, à Caen, le 14 novembre 2005.
 14. « *En résumé, si le Débat public intervient bien avant l'autorisation administrative du Gouvernement, l'avis de celui-ci est déjà largement connu ainsi que le peu de cas qu'il fait de ses propres débats. La CNDP n'est pas responsable de cette situation. Mais cet historique déjà lourd fait du débat public qu'elle va organiser le seul lieu dans lequel un débat argumenté et sérieux puisse encore avoir lieu. Dans cette situation difficile, sa crédibilité dépendra fortement du processus qui se doit d'être exemplaire* », « [Le tardif débat public sur l'EPR devra être exemplaire](#) », communiqué du 1/12/2004 d'Agir pour l'environnement, Les Amis de la Terre, Réseau Action Climat, FNE et Greenpeace.
 15. Ce paragraphe repose sur les notes prises en 2005 par J-M. Fourniau lors des réunions mentionnées et sur les documents qui y ont circulé, conservés dans ses archives personnelles.

Boy en étant nommé membre pour présider le comité de pilotage de la conférence de citoyens¹⁶. Mais les discussions avec la Cité des sciences (où Georges Mercadal souhaitait établir le siège de la CPDP) conduisent à envisager la série des trois conférences-débats sur les « thèmes scientifiques et techniques » qui auront effectivement lieu en octobre 2005 à la Cité des sciences, après des auditions des publics de Meuse et Haute-Marne en septembre, et à envisager de réunir très vite les acteurs pour discuter des questions de gouvernance à aborder dans le débat, réunion qui aura lieu le 16 juin 2005 au Ministère de l'Environnement¹⁷. L'idée du Colloque disparaît donc, conduisant à questionner l'utilité d'un comité de pilotage distinct de la CPDP pour organiser la seule conférence de citoyens. C'est sur cette question que Daniel Boy s'oppose à Georges Mercadal en réclamant que le Comité de pilotage de la conférence de citoyens soit totalement indépendant de la CPDP, alors que Georges Mercadal voit la conférence de citoyens comme un élément de l'organisation du débat et non comme un dispositif séparé, d'autant que le ministère de l'Industrie (qui finance l'organisation du débat) se montre très réticent à l'idée d'une conférence de citoyens. Fin avril, Daniel Boy démissionne de la CPDP dans laquelle un autre membre est nommé (décision 2005/27 du 11 mai 2005), ce qui met un point final à l'idée d'organiser une conférence de citoyens dans le cadre de ce débat, d'autant plus que depuis le début un membre influent de la CNDP s'opposait résolument à l'idée d'une conférence de citoyens¹⁸.

Cet épisode fait l'objet d'une simple note, en fin du 1^{er} paragraphe¹⁹ de la conclusion du [Compte rendu de la CPDP](#) : « Cela pourrait donner une voie pour intégrer le concept de

-
16. Daniel Boy avait été membre, au côté notamment de Dominique Donnet-Kamel, Marie-Angèle Hermitte et Philippe Roqueplo, du Comité de pilotage de la première conférence de citoyens organisée en France en 1998 sur les OGM dans l'agriculture et l'alimentation, à l'initiative de l'OPECST. Il venait d'achever avec Dominique Bourg une [recherche du programme Concertation, décision, environnement](#) du ministère de l'Environnement, publiée en juillet 2005 : *Conférence de citoyens, mode d'emploi*, Paris, Éditions Descartes & Cie - Charles Léopold Mayer.
 17. Avec une soixantaine de participants. Plusieurs chercheurs en SHS sont mobilisés par la CPDP pour contribuer à cette réunion, ainsi que les « experts critiques » Monique Sené (GSIEN), Bernard Laponche (Global Chance), Yves Marignac (WISE) et d'anciens hauts fonctionnaires comme Yves Le Bars (ancien président de l'Andra de 1999 à 2004) ou Noël Lebel (ancien directeur de la DATAR). Yannick Barthe (CSI) présente une histoire de la politique des déchets nucléaires depuis les années 1950. Philippe D'Iribarne présente son enquête [Les français et les déchets nucléaires](#), remise au ministre délégué à l'Industrie en avril 2005 pour la préparation du débat.
 18. Patrick Legrand, président d'honneur de FNE, était membre de la CNDP depuis sa création en 1997, comme représentant associatif, et en deviendra vice-président de 2007 à 2012. Il a considéré que la conférence de citoyens de juin 1998 avait produit « une explosion sociale », d'autant plus qu'elle n'avait pas été suivi d'effets visibles immédiats, empêchant pour plusieurs années les acteurs opposés de se parler, ce qu'avait manifesté « [La Bataille de la Villette](#) » lors de la réunion publique organisé par *Le Monde* et la Cité des sciences sur le thème *L'opinion publique face aux plantes transgéniques* le 24 novembre 1998 : la réunion avait été le théâtre d'affrontements verbaux appuyés de jets de tomates de la part de « groupes apparemment bien organisés et qui n'en sont pas à leur coup d'essai [qui] refusent, sinon le débat, du moins les formes que l'on impose au débat » (compte-rendu de Pierre Marsal, *Le Courrier de l'environnement de l'INRA* n° 36, mars 1999, publication dirigée par Patrick Legrand). Juste avant la tenue de la conférence de citoyens, il avait exprimé son scepticisme sur sa capacité « à mettre fin à la confusion qui entoure la question » des OGM dans une tribune des *Annales des Mines* qui prédisait : « si le débat public échoue, les discussions prendront d'autres formes » (Patrick Legrand, « [La charrue avant les bœufs](#) », *Responsabilité et Environnement-Annales des Mines*, n° 10, avril 1998, pp. 8-13. Notons que le dossier de ce n° s'intitulait « [Comment organiser un débat public ? Les déchets nucléaires](#) ». Si ce dossier défendait la nécessité d'un débat transparent sur les déchets nucléaires, les modalités n'en sont pas évoquées, notamment pas l'idée d'une conférence de citoyens).
 19. p. 105 du [Compte rendu](#) : « À Lyon le dispositif adopté a permis de récapituler les points de vue : dix-huit personnes ont été invitées à dire en quelques minutes le message qu'elles souhaitaient voir retenir de ce débat. Outre la Maîtrise d'ouvrage, la CNE, les experts discutants, ces invités comprenaient sept personnes choisies par la CPDP parmi celles qui étaient intervenues lors des séances précédentes. Ces interventions

“conférence de citoyens” dans le débat public, que la CPDP n’a pas réussi à trouver dans la phase de préparation. »

3. Dans les *Cahiers méthodologiques de la CNDP* (2007)

Mais cet épisode est à l’origine de la première conférence de citoyens organisée par la CNDP, neuf mois plus tard, dans le cadre du débat sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l’arc languedocien (VRAL)²⁰, deuxième débat public de la CNDP sur une politique générale et non sur un projet (après celui sur les déchets radioactifs). Philippe Marzolf, vice-président de la CNDP comme Georges Mercadal, préside la CPDP VRAL (décision du 6 juillet 2005), et reprend avec J-M. Fourniau l’idée d’organiser une conférence de citoyens dans le cadre d’un débat public²¹. L’exercice est renommé [Atelier citoyen](#) et le principe arrêté fin juillet 2005 prévoit qu’il sera réuni avant le début du débat pour produire à son ouverture un *Cahier d’acteurs citoyens* venant compléter le dossier du débat. J-M. Fourniau préside le Comité de pilotage (dont Laurence Monnoyer-Smith faisait partie) sans finalement être membre de la CPDP. Une note d’octobre 2005 en précise la préparation²². Le [rapport du Comité de pilotage](#) a été rendu public en septembre 2006. Comme cela avait été le cas avec Daniel Boy huit mois plus tôt, pour la conférence de citoyens envisagée sur les déchets nucléaires, les rapports entre le président du Comité de pilotage et le président de la CPDP VRAL se sont fortement tendus un peu avant le début de l’Atelier citoyen (voir la [série d’échanges](#) illustrant cette tension au cours de son déroulement).

Georges Mercadal reprend en 2007 la rédaction des *Cahiers méthodologiques de la CNDP* (il avait supervisé la première version de 2004 dont la rédaction avait été confiée au cabinet C&S Conseils et largement réalisée par Sandrine Rui qui y travaillait alors. Il n’y était pas question de conférences de citoyens). Il consacre plusieurs passages du volume 1 — *La conception du débat public* — aux conférences de citoyens. Le premier, partant du débat sur les déchets radioactifs, évoque la question de l’élargissement des compétences de la CNDP (p. 12) :

« Sur ce champ [les rapports entre science et société], le débat public est en concurrence avec la conférence de citoyens, dite aussi parfois conférence de

sont venues après un exposé d’une heure environ, par trois membres de la CPDP, sur les grandes lignes du compte rendu. On a pu ainsi vérifier que des propositions faites à Dunkerque ou à Marseille recevaient un appui de participants de Cherbourg, Caen ou Saint-Dizier par exemple. ».

20. Le débat VRAL a lieu du 27 mars 2006 au 26 juillet 2006. L’Atelier citoyen s’est déroulé sur 4 week-ends, du 3 mars au 23 avril 2006.
21. J-M. Fourniau avait précédemment assisté la CPDP sur le projet LGV Paca, que présidait Philippe Marzolf (débat du 21 février au 21 juin 2005). L’idée d’organiser une conférence de citoyens lors d’un débat public sur la politique des transports était plus ancienne et remonte à la préparation du projet de loi sur la démocratie de proximité en 2001 et était discutée dans le cadre d’un groupe de travail du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) piloté par Georges Mercadal (alors vice-président du CGPC) qui préparait le guide *Concertation-Débat public : quelques leçons de l’expérience* (mars 2002). L’idée d’une conférence de citoyens pour préparer le débat sur les traversées alpines (alors envisagé en premier) ou sur la vallée du Rhône a été évoquée plusieurs fois dans ce groupe (cf. Note de Xavier Piechaczyk au vice-président du CGPC du 29/10/2001 sur la préparation du débat public sur les traversées alpines) puis dans le réseau de compétences « Concertation-Débat public » qui lui a succédé sous la houlette de Thierry Masnou et Gilbert Simon. Quand l’administration de l’Équipement a effectivement commencé à préparer le débat VRAL, Dominique Auverlot (direction des Routes) ayant sollicité son avis sur l’organisation du débat, Jean-Michel Fourniau, avait à eu l’occasion de réitérer cette proposition le 3/2/2004. L’administration de l’Équipement s’est donc acclimatée à l’idée des « forums hybrides » et des conférences de citoyens, contrairement à l’administration de l’Industrie qui n’a pas accueilli favorablement en mars 2005 l’idée de Georges Mercadal d’organiser une conférence de citoyens dans le cadre du débat public sur les déchets nucléaires.
22. J-M. Fourniau (2005), « Dispositif de l’Atelier citoyen », INRETS, Note non publiée du 17/10/2005. URL : http://debatpublic.inrets.fr/IMG/doc/Dispositif_de_l_atelier_citoyen.doc

*consensus en la matière, dont il est traité au chapitre II article 8 [La notice Atelier citoyen de l'Abécédaire²³]. Il est en effet a priori contre-intuitif que le débat public qui rassemble des citoyens peu ou mal informés puisse être pertinent sur des choix d'orientation de recherche. Ce type de conférence qui accorde un poids important à la formation des participants avant de leur demander de débattre présente de ce point de vue une évidente supériorité. Mais ce raisonnement ne vaut que lorsque l'on pense que les choix de programmation de la recherche ne doivent obéir qu'à des critères endogènes. Or la critique environnementale dépasse toujours ces critères. **On retrouve donc dans une large mesure la figure du débat public dont la vertu est de mettre en présence des langages et des angles de vue complètement différents.** » (nous soulignons).*

La section 3.6 de ce premier volume des *Cahiers méthodologiques 2007* (pp. 30-31) développe la comparaison entre débat public et conférence de citoyens, examinant les avantages prêtés à celle-ci pour les contrebalancer par ceux du débat public :

« En adoptant les termes de “critique sociale” et d’“exercices d’intelligence collective” pour le débat public, opposés à celui d’“avis” pour la conférence de citoyens on exprime sa différence avec ce qu’elle peut avoir d’avantages et d’inconvénients. Le débat public a des effets sociologiques qui sont hors de portée de la conférence de citoyens. » (p. 31)

Cette section conclut qu'il est envisageable « d'utiliser la conférence de citoyens comme une méthode pour recueillir de l'expertise au cours du débat. (...) L'un [le moment choisi] et l'autre [le but recherché] sont dictés par la dynamique du débat et par elle seule. À aucun moment ne doit apparaître de concurrence entre ce travail de groupe, quels que soit le nom et la forme qu'on lui donne, et le débat public : la CPDP en est le pilote et les réunions publiques le débouché. » (p. 31).

Il n'est plus question des conférences de citoyens (ni de l'Atelier citoyen) dans le *Cahier de méthodologie CNDP 2002-2012* publié début 2013.

4. À l'Andra, pour la préparation du débat public de 2013

Le Comité d'expertise et de suivi de la démarche d'information et de consultation de l'Andra ([Coesdic](#), organe créé par l'Andra début 2008 pour préparer le débat public prévu par la loi de 2006, est composé de Michel Callon (CSI, École des Mines), Pierre-Benoît Joly (IFRIS, INRA), Anne Bergmans (Université d'Anvers) et Saida Laârouchi-Engström (SKB Suède)²⁴, consacre un chapitre de son [rapport d'activité 2011](#), daté de juin 2012, à un avis sur la

23. 8 lignes de présentation de l'Atelier citoyen dans le cadre du débat VRAL, suivi de ce commentaire : « *La CNDP a tendance à penser qu'une démarche de cette nature, conduite en amont du lancement d'un débat, peut utilement contribuer à mettre en lumière les préoccupations du public auxquelles le débat à venir devra s'efforcer d'apporter les éclairages nécessaires. Elle vient donc en appui au débat, mais ne peut, aux yeux de la Commission nationale, s'y substituer.* » Il n'y a pas d'entrée « conférence de citoyens » dans le Volume 2 des *Cahiers méthodologiques de la CNDP, L'Abécédaire du débat public*, CNDP, 2007.

24. Le Coesdic est rattaché au Conseil scientifique de l'Andra dont Michel Callon est le seul membre relevant des SHS. Le Coesdic en élargit les compétences sur les questions de sciences sociales, et a contribué à la mise en place d'un programme de recherche de l'Andra en SHS. Le Coesdic rédige des notes et avis à destination de la seule direction générale de l'Andra, qui les publie ou non, et établit annuellement son rapport d'activité qui est présenté au Conseil scientifique avant publication. Parmi les notes et avis du Coesdic, a été publié en mars 2011 une [Contribution aux réflexions sur la gouvernance du projet Cigéo de l'Andra](#).

préparation du débat public. Il est indiqué à la fin de ce chapitre : « *Enfin le Coesdic s'est interrogé sur son propre rôle : a) Il aidera l'Andra à élaborer des propositions de dispositifs originaux et novateurs pour la CNDP ; b) il suivra le débat comme observateur et fera part à l'Andra en temps réel de ses réflexions ; c) il rédigera éventuellement un position paper sur le thème : Gestion des déchets et débat public, après les élections présidentielles.* » Ce position paper n'a pas été rendu public. Le [rapport d'activité 2012](#), daté de mai 2013 mais rendu public seulement à la fin du débat public, en décembre 2013, en indique les grandes lignes dans un « Avis n° 2 sur l'organisation du débat public sur le projet Cigéo » :

« Le Coesdic encourage l'Andra à proposer à la CNDP, comme cela est envisagée par le décret n° 2002-175 du 22 octobre 2012 relatif à l'organisation du débat public par la Commission nationale du débat public, une architecture originale de débats fondée sur les éléments suivants : a) des débats inclusifs, ouverts à l'ensemble des publics concernés par le projet ; b) des débats organisés aux différentes échelles pertinentes, à l'échelle locale et à l'échelle nationale ; c) des débats permettant d'explorer de manière approfondie et systématique les différentes dimensions techniques et politiques de la gestion des déchets à très long terme ; d) des débats permettant d'assurer que les populations locales peuvent exprimer leurs préoccupations, oppositions et propositions.

Le Coesdic observe que le dispositif classique utilisé par la CNDP est bien adapté pour atteindre le premier objectif. C'est le pivot du débat public. Mais le Coesdic estime que les autres objectifs nécessitent d'introduire des éléments nouveaux dans l'architecture du débat public, comme par exemple : a) au niveau local : des ateliers citoyens sur les thématiques clés du débat public (les risques ; la réversibilité ; les enjeux territoriaux) ; b) au niveau national : une conférence de citoyens sur la thématique de la gestion à long terme des déchets radioactifs, avec une attention particulière pour le stockage géologique profond et pour la réversibilité. »

Les entretiens réalisés par le Comité d'évaluation indiquent que la direction de l'Andra (Sébastien Farin) a présenté ces recommandations au président de la CPDP au début de la préparation du débat public (fin novembre 2012), sans grand écho à ce stade précoce de la préparation. Le président de la CPDP n'en a pas fait part aux membres une fois ceux-ci nommés (décision du 5/12/2012). La direction générale de l'Andra n'a pas transmis officiellement le document du Coesdic à la CNDP ou à la CPDP, pour ne pas paraître vouloir influencer la CPDP dans ses choix d'organisation du débat. Le position paper du Coesdic est donc resté interne à l'Andra, et la CPDP n'a pas non plus cherché à rencontrer les membres du Coesdic.

En épilogue à ce parcours, l'idée d'organiser la conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs dans le cadre du débat public sur le projet Cigéo réémerge suite à l'annulation de la première réunion de Bure, le 23 mai 2013. La CNDP et la CPDP organisent le 6 juin 2013 : « *à Bar-le-Duc une table ronde avec les élus, les collectivités territoriales, les syndicats ouvriers et patronaux, les associations et administration de l'État. Les participants ont affirmé leur volonté de poursuivre le débat. La CNDP a regretté que la plupart des acteurs opposés au projet, et en particulier ceux qui bloquaient les réunions, n'aient pas souhaité y participer* » (Bilan de la CNDP, p. 5). Au cours de la réunion, Bertrand Pancher, député de la Meuse, lance l'idée une conférence de citoyens pour poursuivre le débat. Bertrand Pancher pousse plus activement l'idée de réunions locales « de proximité »²⁵.

25. Cf. Camille Saïssset, « Le difficile sauvetage du débat public sur le projet Cigéo » *Actu-Environnement*, 10 juin 2013 : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/debat-public-cigeo-reunion-18735.php4>

Mais la réunion suivante du débat public, le 17 juin à Bar-le-Duc, ne peut se tenir et la CNDP annonce que « le débat se poursuivra sous des formes nouvelles ». La CNDP comme la CPDP considèrent alors, malgré les résultats encourageants du sondage réalisé à leur demande par TNS-Sofres les 14 et 15 juin (2/3 des habitants de Meuse et Haute-Marne jugent que le débat est utile), que les réunions publiques, y compris celles prévues hors de la Meuse et de la Haute-Marne, ne pourront pas se tenir et qu'il faut envisager d'autres modalités du débat. La CNDP décide le 3 juillet 2013 des nouvelles modalités du débat : rencontres locales (les deux seules réunions ouvertes, à Rachecourt-sur-Marne, le 8 juillet, et à Bonnet, le 17 juillet, ne pourront se tenir), débats contradictoires (dont le premier aura lieu dès le 11 juillet, sur le thème de la diversité des déchets radioactifs) et la conférence de citoyens (voir *Note complémentaire n° 3*).

Conclusion : une concurrence entre débat public et conférence de citoyens ?

La question des déchets radioactifs constitue un problème public depuis longtemps (1960 au moins), et la réponse s'est fortement structurée, en termes de gestion, depuis la loi Bataille de 1991. Ainsi que l'indiquent les travaux de Yannick Barthe²⁶, cette loi puis la recherche de sites d'enfouissement en 1993-1994 ont transformé le « conflit indivisible » sur le nucléaire en « conflit divisible » sur la gestion à long terme des déchets, redéfinissant progressivement la place de la concertation, notamment suite à l'échec de la mission Granite en 1999. Par ailleurs, suite au sommet de Kyoto, la question du changement climatique transforme au tournant des années 1990/2000 le problème public du nucléaire en un problème énergétique pour la résolution duquel la participation du public peut être envisagée différemment par l'ensemble des acteurs. Au début des années 2000, la question de la participation du public n'est donc plus restreinte à l'idée d'acceptabilité des projets de site de stockage en profondeur, et l'exigence de la réversibilité d'un éventuel stockage géologique qui s'impose en 1997-1998, et est validée par le comité interministériel de décembre 1998, permet de l'envisager de manière plus ouverte. L'idée d'une (ou de) conférence(s) de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs apparaît donc très vite comme une possibilité pour accompagner cette restructuration du problème public et elle a effectivement été présente dans toutes ses évolutions depuis. Retenons des différents moments que nous avons rapportés, trois points essentiels pour l'usage que la CNDP pourrait faire aujourd'hui des conférences de citoyens :

- ce dispositif y a toujours été envisagé comme une modalité du débat public, parmi d'autres, ayant pour fonction d'enrichir la préparation du débat public par un avis de simples citoyens ;
- son organisation a soulevé la question centrale des rapports entre la CPDP, organisatrice du débat public, et le Comité de pilotage, organisateur de la conférence de citoyens, ces rapports ayant été une pierre d'achoppement de la possibilité (en 2005) ou du bon déroulement (en 2006) du dispositif ;
- ces rapports difficiles s'expliquent également parce que la conférence de citoyens a été envisagée comme un dispositif concurrent du débat public, sur plusieurs plans.

Or aucun de ces points n'a été considéré en 2013 pour décider d'une conférence de citoyens dans le débat public Cigéo et rédiger son cahier des charges. Cela tient au fait que la CNDP ne s'est pas dotée d'outils pérennes de capitalisation de l'expérience acquise dans les débats qu'elle organise. Cela tient également aux conditions de décision et de préparation du débat

26. Yannick Barthe (2006), *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Paris, Economica, « Études politiques »

de 2013, qui semblent ne pas avoir cherché à tirer d'enseignements du débat de 2005, voire l'avoir mis systématiquement à distance (cf. *Note complémentaire n° 2*). Précisons pour conclure la manière dont les relations entre conférence de citoyens et débat public se sont structurées comme des rapports concurrentiels.

La DSIN envisage l'idée d'une conférence de citoyens avant la loi de démocratie de proximité qui fait de la CNDP, en 2002, une autorité administrative indépendante et ouvre la possibilité de débats sur des politiques et non plus seulement sur des projets. Pour faire face « au scepticisme, voire au rejet » de la population locale qu'a notamment manifesté l'échec en 1999 de la mission de concertation pour la recherche d'un site granitique (mission Granite), tout le premier épisode évoqué (2000-2001) se déroule alors que la conférence de citoyens commence sa diffusion en France et qu'il n'existe guère d'autre dispositif de participation du public envisageable puisque la CNDP n'a pas encore la capacité d'organiser un tel débat²⁷. La question des rapports entre les deux dispositifs de conférence de citoyens et de débat public ne se pose donc pas encore à l'époque.

Cette question est au contraire au cœur des discussions de 2005 et des difficultés rencontrées. La concurrence entre le dispositif des conférences de citoyens et celui du débat public prend en effet forme à cette époque. De manière conjoncturelle, du fait des tensions suscitées par les « débats nucléaires » de 2005-2006 et de l'hostilité manifestée contre la CNDP par certaines institutions à leur occasion²⁸ : cela pouvait faire craindre à la CNDP un dispositif présenté comme apte à produire un avis citoyen, voire l'avis des citoyens, dans un format beaucoup plus contrôlé — et beaucoup moins onéreux — que le débat public. De manière plus structurelle, la constitution progressive d'une « communauté épistémique »²⁹ diffusant en France le dispositif des conférences de citoyens dans la décennie 2000 — à partir de l'expérience réalisée sur les OGM en 1998, jugée très positivement³⁰ —, conduit finalement à l'opposer au débat public. Explicitons la construction progressive de cette opposition.

-
- 27 La réponse à la seconde question écrite du sénateur Pierre Hamel (cf. note 9, p. 56) s'élabore alors qu'a eu lieu à l'Assemblée nationale en juin 2001 la première lecture de la loi de démocratie de proximité. Si ce texte introduit la possibilité pour le gouvernement de saisir la CNDP sur des politiques ou options générales (disposition qui sera supprimée par le Sénat lors de la discussion du projet de loi en janvier 2002, puis finalement rétablie en commission mixte paritaire), le rapport pour avis du député Pierre Cohen ([avis AN 3105](#) du 5 juin 2001) en donne pour exemple : « la politique des transports dans le massif alpin ou la réintroduction de l'ours dans les Pyrénées ». La question des déchets nucléaires n'est jamais abordée dans les débats parlementaires sur cette loi.
28. Le rapport des députés Christian Bataille (PS) et Claude Birraux (UMP), du 16 mars 2005, fustige la saisine de la CNDP sur la gestion à long terme des déchets radioactifs : « *dans ces conditions, la saisine de la CNDP par le Gouvernement ne correspond pas à l'objet de la CNDP, dans la mesure où il s'agit d'un débat général sur une problématique générale et non pas sur un projet d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national (...) Conformément à la loi de 1991, il revient au Parlement de conduire un débat sur les principes généraux de la gestion des déchets de notre pays, qui seuls, pourront être visés par la loi de 2006. Ce débat doit rester un débat éminemment politique conduit par les représentants de la Nation. Seul le Parlement a la légitimité politique sur la question d'intérêt national de la poursuite des études sur des installations liées à la gestion des déchets radioactifs (...)* », [Rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs](#), OPECST, 16 mars 2005, p. 91.
29. Communauté d'abord composée de chercheurs, mais pas seulement. Voir par exemple, mis en ligne en 2000 (sans plus de précision de date), le travail de Mathieu Calame pour l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance, sorte de think tank lié à Fondation Charles Léopold Mayer : « [Les conférences de citoyens sont-elles compatibles avec la démocratie](#) », papier qui développe différents arguments pour le développement des conférences de citoyens.
30. Philippe Roqueplo (1998), « [C'est une superbe leçon que nous ont administrée les citoyens rassemblés par le hasard des procédures](#) », *Responsabilité et Environnement - Annales des Mines*, n° 12, pp. 5-12 ; Pierre-Benoît Joly, Claire Marris, Gérard Assouline Juliette Lemarié (1999), « [Quand les candides évaluent les OGM](#) », *Responsabilité et Environnement - Annales des Mines*, n° 14, pp. 12-21 ; Daniel Boy, Dominique

Celle-ci n'est pas immédiate quand s'amorce en France la constitution de cette communauté. Le premier colloque organisé sur le débat public, en mars 2000, par l'Association Services publics, fait une place, à côté de la réflexion sur les premières expériences de la CNDP, à l'examen d'autres dispositifs : premiers états généraux de la santé de 1999 et première conférence de citoyens de 1998³¹. L'ouvrage de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain*, publié en septembre 2001, mentionne la CNDP (p. 231), tout comme les états généraux de la santé, dans son chapitre 5 consacré à « l'organisation des forums hybrides » qui se montre en outre très réservé sur les conférence de consensus (pp. 236-247) à partir d'une analyse de la conférence de 1998. Mais les critiques de différents chercheurs sur le débat sur le projet de 3^{ème} aéroport en région parisienne dont la conduite avait été confiée au président de la CNDP, Pierre Zémor, vont tendre les rapports avec la CNDP³² et rendre pendant quelques temps plus difficile le travail avec cette institution, alors qu'en donnant forme à la notion de « forum hybride », l'ouvrage de Callon, Lascoumes, Barthe incite à développer leur expérimentation, ce qui se fait rapidement dans le domaine des projets d'innovation scientifiques et techniques, et non dans le champ des projets d'aménagement. De fait, ces expérimentations se développent sans lien avec la CNDP³³.

L'opposition entre conférence de citoyens et débat public commence à se formuler dans les résultats de la recherche³⁴ conduite par Dominique Bourg et Daniel Boy dans le cadre du premier appel à propositions du programme Concertation, décision, environnement du ministère de l'Écologie, lancé en 1999, travail publié en juillet 2005³⁵. Le chapitre introductif

Donnet-Kamel, Philippe Roqueplo (2000), « [Un exemple de démocratie délibérative : la conférence française de citoyens sur l'usage des organismes génétiquement modifiés en agriculture et dans l'alimentation](#) », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4-5, pp. 779-809 ; Pierre-Benoit Joly, Claire Marris, Marie-Angèle Hermitte, « [À la recherche d'une "démocratie technique". Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France](#) », *Nature Sciences Sociétés* (2003), Vol. 11, n° 1, pp. 3-15.

31. Voir Serge Vallemont (dir.) (2001), *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, L.G.D.J.
32. Le n° 26 d'avril 2002 de *Responsabilité et environnement – Les Annales des Mines*, comporte un dossier d'analyses critiques du débat DUCSAI : [La Ducsaï, quel exemple de débat public ?](#) coordonné par Pierre Lascoumes, suite à une confrontation avec Pierre Zémor dans le cadre d'un séminaire du programme CDE.
33. Pierre-Benoît Joly et Claire Marris lancent à l'INRA un programme de recherche et expérimentent un dispositif un peu différent des conférences de citoyens, l'évaluation interactive des technologies, cf. Pierre-Benoît Joly, Claire Marris, Arie Rip, « [Interactive Technology Assessment in the Real World Dual Dynamics in an iTA Exercise on Genetically Modified Vines](#) », *Science, Technology, and Human Values*, 2008, vol. 33, n°1, pp. 77-100. À l'inverse, le colloque sur le débat public des 14-15 septembre 2006 à Lille (publié en 2007 : Revel M., C. Blatrix, L. Blondiaux, J-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil et R. Lefebvre (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, Recherches) ne traite pas des conférences de citoyens, sauf dans le papier rendant compte de l'atelier citoyen sur VRAL (pp. 252-264), et dans le papier conclusif de Laurent Mermet, à propos de sa distinction entre débat sauvage et débat d'élevage : « *Dans le domaine du débat public, on retrouve des interventions analogues de renforcement ou d'affaiblissement. On est même frappé par la passion et la précision avec lesquelles elles sont conduites. Jean-Michel Fourniau et Ingrid Tafère présentent dans cet ouvrage l'expérience d'une conférence de citoyens conduite pour élever intensivement l'intervention du public dans le débat public sur l'avenir des transports dans la vallée du Rhône, intervention dont on craignait qu'elle ne fût point assez forte. À l'inverse, dans l'exemple déjà mentionné du débat sur les OGM, il ressort que la conférence de citoyens de 1998 relève d'un effort pour affaiblir les vigoureuses manifestations des mouvements anti-OGM, pour rendre la discussion plus gérable pour les pouvoirs publics. Selon les cas, le débat conduit à stimuler l'expression du public, ou à calmer (ou à essayer de calmer) la dynamique sauvage (et non moins citoyenne) de la contestation.* » Laurent Mermet (2007), « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Revel et al. (dir.), *op. cit.*, pp. 369-380.
34. Dominique Bourg et Daniel Boy (2004), [Les conférences de consensus : un nouveau mode de délibération politique](#), CREIDD-UTT et MEDDE, février.
35. Dominique Bourg et Daniel Boy (2005), *Conférence de citoyens, mode d'emploi*, Paris, Éditions Descartes & Cie-Charles Léopold Mayer.

de Dominique Bourg se propose de « *dégager les différences qui séparent les débats publics ouverts organisés par la CNDP relativement à des projets d'aménagement, et les conférences de citoyens* » (p. 8) en indiquant : « *Ce qui fonde et délimite la participation à un débat public est l'intérêt, rapporté au lieu (...) Tel n'est évidemment pas le cas lorsqu'on s'interroge sur l'opportunité d'introduire dans l'alimentation des Français et dans leur agriculture des OGM : la quinzaine de citoyens qui a en 1998 constitué le panel de citoyens de la première conférence française de citoyens n'avait ni plus ni moins d'intérêt à la réponse apportée à cette question que la plupart de leurs compatriotes. Il s'agissait alors de traiter d'une question d'intérêt général* » (p. 9, nous soulignons). Cette opposition entre un public des débats CNDP composé de citoyens concernés ayant des intérêts à défendre — les riverains — et le public de citoyens ordinaires, uniquement orientés par l'intérêt général — les profanes des conférences de citoyens —, va être développée dans le projet de recherche « Définir la conférence de citoyens pour trouver sa place dans l'ordre juridique » qui associe le Centre de sociologie de l'innovation de l'École des Mines et le Centre de recherche sur le droit des sciences et techniques CNRS-Paris 1 à la Fondation Sciences citoyennes, retenu dans le premier programme PICRI³⁶ de 2005, et dont le rapport est remis en octobre 2007³⁷.

« Dans l'hypothèse d'un "débat public", comme ceux organisés par la CNDP, la notion de citoyen peut être rapprochée de celle de "riverain". Les deux notions peuvent même apparaître comme interchangeables. Dans notre acception, cette catégorie de "citoyens riverains" englobe plus largement toutes les personnes "concernées" par le débat en cause. (...) Les "citoyens riverains" renvoient ainsi à la conception agrégative de la démocratie puisqu'ils sont rassemblés pour défendre des intérêts particuliers, individuels ou communautaires. Le citoyen participant aux Conventions de citoyens n'appartient pas à cette catégorie. En effet, les Conventions de citoyens réunissent des citoyens issus de milieux et d'origines divers, profanes et sans partis pris dans le domaine soumis à leur évaluation. Par ailleurs les Conventions de citoyens portent sur des sujets d'intérêt général (OGM, Changement climatique...). Les citoyens ordinaires sont donc caractérisés par le fait qu'ils consentent à participer à une convention d'information et de débat sur un sujet d'intérêt général sans y avoir le moindre intérêt spécifique à défendre. Les citoyens ordinaires sont ainsi présumés être préoccupés par le seul intérêt général. »

-
36. Partenariats Institutions et Citoyens pour la Recherche et l'Innovation, programme créé par la Région Île-de-France pour soutenir des projets de recherche communs entre des partenaires académiques et associatifs, à la suite du forum régional « Nouveaux acteurs, nouveaux dispositifs pour la recherche en Île-de-France - Vers une éco-région », organisé par le Conseil régional les 5 et 6 novembre 2004.
37. Florence Jacquemot (2007), [Des conférences de citoyens en droit français](#), rapport PICRI, ENSMP-Région Île-de-France. Ce projet PICRI, sous la direction de Michel Callon (sociologue, Centre de sociologie de l'innovation), Marie-Angèle Hermitte (juriste, CNRS et EHESS), Dominique Rousseau (constitutionnaliste, université de Montpellier) et Jacques Testart (biologiste, Fondation sciences citoyennes) a donné lieu à la rédaction d'une [proposition de Loi](#) que défend depuis 2007 la Fondation Sciences citoyennes. La citation est précédée par ces considérations : « *La Convention de citoyens (...) se range dans la catégorie des techniques de participation démocratique réunissant des "citoyens ordinaires". Avant de poursuivre, il convient de préciser cette notion car le citoyen a un visage polymorphe suivant les procédures participatives dans lesquelles il intervient. Les citoyens "ordinaires" enrôlés dans une Convention doivent notamment être distingués des "citoyens riverains" qui composent le "public" de l'enquête publique et celui du "débat public" mené sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Cette distinction est liée à la nature des procédures participatives suivant qu'elles relèvent d'une "démocratie participative citoyenne" ou d'une "démocratie participative localisée" voire "de proximité" mais elle est aussi (et concomitamment) liée à la nature de l'intérêt défendu par le citoyen. [nous soulignons] Ainsi, à la catégorie "démocratie participative localisée" voire "de proximité" correspond un type de citoyen qui est caractérisé par sa position de partie prenante voire de personne intéressée par le projet en cause. »*

Sandrine Rui avait montré dans sa thèse, en 2001³⁸, que « l'idéologie de l'intérêt général³⁹ » des maîtres d'ouvrage publics les conduisait à mettre en avant trois critères substantiels pour qualifier les publics appelés à participer : la nature des intérêts défendus, la compétence et la représentativité, ces critères étant à l'image des qualités que leur conférerait en propre leur statut de maître d'ouvrage public ou, individuellement, de fonctionnaire. Mais ces qualités se trouvaient fortement contestées dans les conflits d'aménagement, dans lesquels se développaient des processus de « délégitimation croisée ». En réponse à ces conflits, l'innovation majeure du débat public ouvert à tous avait été de substituer aux critères substantiels de qualification préalable des publics des critères procéduraux de conduite du débat : transparence de l'information, équivalence des participants et argumentation des échanges. Ignorant cette analyse et abandonnant l'idée centrale de l'ouvrage de Callon, Lasoumes et Barthe, à savoir les conditions d'exploration des controverses, le rapport PICRI justifie au contraire les Conventions de citoyens (nouveau nom proposées pour des conférences de citoyens respectant un cahier des charges précis, détaillé dans le rapport) sur le fondement de ces critères substantiels : le tirage au sort renvoie au critère de représentativité et assure la sélection de profanes n'ayant pas d'intérêt à défendre, la formation assure leur montée en compétence. Il renoue ainsi avec la tradition républicaine de l'administration consultative plutôt que d'avancer vers l'idée d'« administration délibérative » que le Conseil d'État développera en 2011 en s'appuyant largement sur l'expérience du débat public⁴⁰. Soulignons également que l'opposition ainsi réactivée entre citoyen profane et citoyen concerné s'alimente de l'opposition entre consentement et concernement : le profane consent à débattre quand le riverain, concerné, se mobilise. Malgré l'importance attachée par les conférences de citoyens à la délibération, l'intérêt général n'y serait jamais matière qu'à consentement, non à construction par la discussion. Celle-ci a lieu en vue de l'intérêt général, et non pas sur la manière dont l'intérêt général est en jeu dans la question soumise à discussion⁴¹. Une telle approche de la délibération s'appuie sur une conception étroite de la démocratie délibérative, que rejettent aujourd'hui ses principaux théoriciens : ceux-ci soulignent en effet que si les mécanismes de pouvoir et l'expression des intérêts ne sauraient y fonder les décisions, le processus central d'une politique délibérative — la justification mutuelle des raisons pour produire une décision collective légitime dans une situation de dissensus — ne peut exclure l'expression des intérêts, sous la condition du respect de l'esprit public et de l'égalité des conditions de participation⁴². L'analyse de la conférence de citoyens sur la gestion des déchets radioactifs et le projet Cigéo montre que l'on peut dépasser ce système d'oppositions (riverain vs citoyen ; public intéressé vs public profane ; intérêt

38. Thèse publiée en 2004 : Sandrine Rui (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, « Sociétales ». Voir notamment le chapitre 4.

39. François Rangeon (1986), *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Économica, « Politique comparée »

40. Conseil d'État (2011), [Rapport public 2011. Consulter autrement. Participer effectivement](#), La Documentation française, « Études et documents du Conseil d'État ». Le rapport n'évoque pas les conférences de citoyens sauf, très succinctement, dans une annexe rédigée par Jacques Chevallier, « Délibération et participation », pp. 153-161.

41. Ce que Serge Vallemont soulignait au contraire en 2001 en introduction du premier ouvrage sur le débat public : « *La tradition démocratique ne suppose pas a priori qu'il y ait, en matière d'intérêt général concernant n'importe quelle question déterminée, une seule vérité dont on s'approcherait asymptotiquement par des efforts persévérants, et dont l'État serait, à l'origine et avant tout débat, nécessairement le plus proche. En réalité, l'intérêt général est arrêté par décision publique, après que tous aient pu réfléchir et se soient exprimés : sa fabrication est un processus qui s'achève par un compromis entre des vues et des thèses distinctes, voire parfois opposées* » (Vallemont, 2001, *op. cit.*, p. 5).

42. Dennis F. Thompson (2008), « [Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science](#) », *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 497-520 ; Jane Mansbridge et al. (2010), « [The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy](#) », *The Journal of Political Philosophy*, 18 (1), pp. 64-100.

particulier ou collectif vs intérêt général ; concernement vs consentement ; débat public vs conférence de citoyens, etc.) si l'on s'attache à l'activité des participants et non plus aux catégories normatives censées la légitimer.

Si nous avons néanmoins insisté sur cette opposition, c'est qu'elle a ensuite structuré nombre de commentaires sur l'échec du débat public sur les nanotechnologies, tendant à considérer que la CNDP n'est pas adaptée au débat sur des projets scientifiques et techniques⁴³, critiques qui ont pu alimenter divers « refus de débattre » sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo en 2013.

Ainsi, la concurrence entre débat public et conférence de citoyens, en se structurant autour de la manière dont les intérêts sont représentés dans les deux dispositifs, a-t-elle ouverte la question plus large du champ de pertinence de l'intervention de la CNDP. Cette discussion montre que si la CNDP entend développer son usage des conférences de citoyens pour éclairer des problèmes ayant un fort contenu scientifique et technique, soulevés par les projets ou politiques sur lesquels elle est saisie, elle aura à faire la double démonstration de :

- sa légitimité à traiter de ces problèmes dans le cadre du débat public,
- l'adéquation de la procédure utilisée (conférence de citoyens, débat contradictoire sur Internet ou autre) à la nature des problèmes mis en débat.

Toute l'analyse rétrospective présentée montre que, dans cette démonstration, la question de l'articulation entre la CNDP en tant qu'institution organisatrice du débat public et les procédures utilisées pour le mettre en œuvre, doit être soigneusement traitée et s'enrichir des expériences précédemment faites.

43. Par exemple, Jacques Testart, « [Le débat public, un leurre démocratique](#) », billet publié le 20 mars 2010 sur le site de la Fondation Sciences citoyennes durcit l'opposition entre convention de citoyens et débat public. En revanche, le « point de vue » cosigné par Bernadette Bensaude-Vincent, Marie-Christine Blandin, Yves Le Bars et Dorothee Benoît-Browaëys, dans *Le Monde* du 18 février 2010 « [Nanotechnologies : oser mettre en débat les finalités](#) », s'il critique l'organisation du débat de 2009 n'en déduit pas l'incapacité de la CNDP à « mettre en société » les sujets scientifiques et techniques.

Citons, dans le domaine académique, le travail de Sylvain Lavelle, Gilles Hériard Dubreuil, Serge Gadbois, Claire Mays et Thierry Schneider (2010), « [Démocratie constructive et gouvernance de la technique. Les conditions de la gouvernance démocratique dans un processus technique et social complexe : l'exemple du projet européen Cowam-in-Practice dans la gestion des déchets radioactifs](#) », *Revue Gouvernance*, vol 7 (2), hiver 2010, 15 p. L'article défend l'idée d'une démocratie constructive contre la démocratie dialogique. « *Les modèles dialogiques se distinguent par le privilège qu'ils accordent à des degrés divers à la discussion et à l'entente, au risque de favoriser les dispositifs institutionnels de démocratie délibérative et participative, tels que le débat public ou la conférence de citoyen [...] Il est cependant manifeste que la procédure dialogique échoue en de nombreuses circonstances sur l'écueil des antagonismes ou des asymétries multiples qui affectent ces dispositifs ponctuels de discussion démocratique* ». Les auteurs précisent en note : « *De ce point de vue, le débat public mené récemment en France sur le thème de l'avenir des nanosciences et des nanotechniques est un exemple éclatant de l'échec de la procédure dialogique de débat public dans sa version institutionnelle, de type CNDP (Commission Nationale du Débat Public). Il s'agit manifestement d'un genre de dispositif qui n'est pas adapté à ce genre de débat.* » [nous soulignons] Dans le monde anglo-américain, la discussion sur les différents modèles normatifs de démocratie auxquels référer différents dispositifs dialogiques s'est structurée un peu autrement, mais autour des mêmes questions, lors de la controverse sur les travaux de Collins et Evans sur l'expertise (Harry Collins et Robert Evans (2002), « [The third wave of science studies: Studies of expertise and experience](#) », *Social Studies of Science*, vol. 32 (2), pp. 235–296) : voir, par exemple, Darrin Durant (2011), « [Models of democracy in social studies of science](#) », *Social Studies of Science*, vol. 41 (5), pp. 691-714.

NOTE COMPLÉMENTAIRE n° 2 – LES CONDITIONS DU DÉBAT PUBLIC SUR LA GESTION À LONG TERME DES DÉCHETS RADIOACTIFS. COMPARAISON 2005-2013 (Version provisoire)

La décision de la CNDP d'organiser une conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo résulte des conditions de déroulement du débat public, dont les réunions publiques n'ont pu se tenir. La lettre de mission du Comité d'évaluation indique que l'«évaluation portera sur l'ensemble de la procédure mise en œuvre». Il convient donc de retracer les conditions d'organisation du débat public sur le projet Cigéo pour comprendre les enjeux de la décision de la conférence de citoyens. C'est l'objet de cette note. Un point central des difficultés rencontrées par le débat public en 2013 renvoie à l'appréciation par les organisations de la société civile des suites données au précédent débat organisé par la CNDP en 2005 sur la gestion à long terme des déchets radioactifs. Pourtant, aucune des décisions de la CNDP qui jalonnent l'organisation du débat public de 2013 ne fait référence au débat de 2005. Il a semblé être dans le rôle du Comité d'évaluation de revenir dans cette note sur la comparaison des contextes d'ouverture du débat public en 2005 et 2013.

I. LES CONDITIONS DU DÉBAT DE 2005 ET SES RÉSULTATS

Alors que la question du nucléaire avait été mise hors du débat sur l'énergie organisé par la ministre de l'Industrie en 2003, ce qui avait conduit les associations à claquer la porte de ce débat, le nucléaire «entre en débat» pour la première fois en France en 2005, avec plusieurs débats confiés à la CNDP. Même si la portée de cette mise en débat du nucléaire fait discussion parmi les chercheurs, elle mobilise fortement les acteurs et ses résultats fixeront la critique dans les années suivantes, et seront diversement mobilisés à l'ouverture du débat de 2013.

- 1. La mise en débat public du nucléaire**
- 2. Les conditions d'ouverture du débat sur la gestion à long terme des déchets radioactifs en 2005**
- 3. Les résultats du débat de 2005**

II. LES CONDITIONS DU DÉBAT DE 2013

Les résultats du débat de 2005-2006 avaient affirmé la question de la gestion des déchets radioactifs comme étant la pierre angulaire de l'avenir de la filière nucléaire (Comité de l'énergie atomique du 3 février 2006).

L'observation des résultats du débat public et de la conférence de citoyens sur le projet Cigéo conduit à s'interroger sur les changements produits par rapport au débat sur la gestion à long terme des déchets radioactifs de 2005. Thématiques, système d'acteurs (institutions, experts critiques, opposants) voire même les individus engagés dans le dossier, marquent une grande continuité dans le temps, ce qui est sans doute une caractéristique majeure du dossier de la gestion à long terme des déchets radioactifs depuis la loi Bataille et les décisions de mise en œuvre de 1998. Aussi, pour comprendre ce qui, malgré un système d'acteurs identique, a

changé début 2014, changements perceptibles lors de l'audition publique de la conférence de citoyens, faut-il entrer plus finement dans la comparaison des rôles des acteurs et leur évolution entre 2005-2006 et 2013-2014.

1. L'affirmation du calendrier du Centre de stockage profond issu de la loi de 2006

Deux faits marquants dans la période séparant la loi de 2006 de l'ouverture du débat en 2013 : les luttes d'influence internes à la filière industrielle nucléaire et la catastrophe de Fukushima. Les deux vont conduire à confirmer le calendrier fixé en 2006.

2. La concurrence de deux calendriers : celui de la loi de 2006 et celui du renouvellement de la CNDP

En 2012, année post-Fukushima, le Conseil de politique nucléaire qui ne s'était pas réuni depuis la catastrophe (sa réunion précédente remonte au 21 février 2011) se réunit deux fois. La première, le 8 février 2012, le Conseil de politique nucléaire tire des conclusions de trois rapports (audit de l'ASN sur la sécurité des centrales suite à Fukushima, rapport de la Cour des comptes sur les coûts de la filière nucléaire, rapport de la Commission Énergies 2050 sur les différents scénarios possibles de politique énergétique à l'horizon 2050) et confirme le choix de la France de développer la filière nucléaire alors que l'Allemagne a confirmé six mois plus tôt y renoncer (le compte rendu indique : « Au niveau européen, seize pays ont confirmé leur choix de l'électricité nucléaire »). Ce Conseil confirme la compétitivité de la filière nucléaire, prolonge la durée de vie des centrales au-delà de 40 ans au vu des résultats de l'audit de l'ASN (le même jour le *JO* publie les règles générales applicables à la conception, la construction, le fonctionnement, etc., des centrales nucléaires, qui renforce la surveillance et les règles de sûreté) ainsi que la poursuite du programme de construction des EPR de Flamanville et Penly. En matière de déchets, le Conseil confirme que « les travaux en cours sur la détermination du devis pour le stockage des déchets seront également menés à leur terme d'ici fin 2012 ».

La seconde réunion a lieu le 15 Octobre 2012. Le Conseil de politique nucléaire¹ confirme « le calendrier prévu par la loi de 2006 en ce qui concerne le centre de stockage géologique des déchets moyennement et hautement radioactifs à vie longue. La ministre de l'Énergie veillera en particulier à assurer la tenue du débat public relatif à ce projet en 2013. »

La décision unanime de la CNDP d'ouvrir le débat public se conforme aux décisions du Conseil de politique nucléaire, ce que marque le fait qu'elle fait exclusivement référence à la loi de 2006 et au calendrier fixé par cette loi.

3. Mais des conditions peu favorables à l'ouverture du débat

Si pour les acteurs industriels de la filière nucléaire, Fukushima ne remet pas en cause, bien au contraire, le calendrier du Centre de stockage profond, il n'en est pas de même pour les acteurs de la société civile pour qui le débat central devient celui sur la transition énergétique.

1. Communiqué de la Présidence de la République du 15 octobre 2012 : <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/conseil-de-politique-nucleaire/>

NOTE COMPLÉMENTAIRE n° 3 – LES CONDITIONS DE DÉCISION ET D'ORGANISATION DE LA CONFÉRENCE DE CITOYENS

La décision de la Commission nationale du débat public (CNDP) du 3 juillet 2013 mettant en place un nouveau dispositif pour le débat public, présente la conférence de citoyens comme l'une des « *trois nouvelles mesures [qui] seront mises en œuvre* » (avec les rencontres locales, et les débats contradictoires interactifs) pour poursuivre le débat, et précise simplement « *Cette formule de démocratie participative consiste à former au sujet traité un panel de citoyens représentatifs de la diversité des populations des deux départements et de les inviter à formuler un avis éclairé sur le projet* » ([Communiqué des décisions de la CNDP du 3 juillet 2013](#)). Ce que sera effectivement la conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo est donc peu décrit dans cette décision initiale. Cette note propose de retracer de manière détaillée la préparation de la conférence de citoyens et les choix opérés pour son organisation, sans entrer ici dans l'analyse de la portée de ces choix sur son déroulement et la production de l'avis des citoyens. L'évaluation s'intéresse, avec cette chronologie, à comprendre les transformations entre l'objectif initial et la tenue de la conférence de citoyens.

La note propose un découpage des six mois de préparation de la conférence de citoyens, de l'émergence de l'idée, mi-juin, à la tenue du premier week-end de formation, mi-décembre 2013, en quatre phases dont les acteurs et les enjeux sont bien distincts, une cinquième phase étant bien sûr le déroulement de la conférence elle-même. Un enjeu, pourtant, traverse toutes ces phases, celui de l'articulation entre le débat public Cigéo et la conférence de citoyens, et s'y transforme, depuis la décision d'une nouvelle modalité du débat jusqu'à la production par les citoyens de la conférence d'un avis joint au bilan de la CNDP, au même titre que le compte rendu de la Commission particulière du débat public (CPDP). C'est donc à cette trajectoire que s'attache cette note pour en dégager quelques questions générales sur l'articulation entre conférence de citoyens et débat public.

1. 6 juin – 6 septembre 2013 : la décision de la CNDP de faire une conférence de citoyens, et son cahier des charges

Suite à l'annulation de la première réunion du débat public, le 23 mai 2013 à Bure, la CNDP¹ et la CPDP organisent le 6 juin « *à Bar-le-Duc une table ronde avec les élus, les collectivités territoriales, les syndicats ouvriers et patronaux, les associations et administration de l'État. Les participants ont affirmé leur volonté de poursuivre le débat. La CNDP a regretté que la plupart des acteurs opposés au projet, et en particulier ceux qui bloquaient les réunions, n'aient pas souhaité y participer* » (*Bilan de la CNDP*, p. 5). Au cours de la réunion, Bertrand Pancher, député de la Meuse, lance l'idée d'une conférence de citoyens² pour poursuivre le

1. Représentée par ses deux vice-présidents, Laurence Monnoyer-Smith et Jacques Archimbaud. Le président Christian Leyrit, hospitalisé, ne peut participer aux réunions durant le mois de juin. Mais il prend de nombreuses initiatives concernant les mesures à prendre pour « empêcher d'empêcher » la tenue du débat public : contact avec la ministre de l'Écologie en vue d'une réunion avec les représentants des ministères de l'Intérieur et de la Justice, contact avec la Direction des libertés publiques qui produit une note juridique sur le caractère d'infraction pénale que constitue l'obstruction des réunions publiques... La CNDP n'ayant pas la personnalité juridique ne peut saisir directement la justice, seul le président de la CPDP, Claude Bernet, en tant qu'organisateur des réunions empêchées, pourrait le faire, mais il s'y refuse pour préserver les suites du débat.
2. Bertrand Pancher connaît les conférences de citoyens pour avoir confié, lorsqu'il était président du Conseil général de la Meuse, à l'un des spécialistes français du sujet, Dominique Bourg (à l'époque à l'Université de technologie de Troyes), l'animation d'un Institut du débat public local (IDPL) créé en 2003 pour « renforcer la concertation avec l'ensemble des acteurs concernés par les dossiers sensibles de son

débat. Bertrand Pancher pousse plus activement l'idée de réunions locales « de proximité »³. Le communiqué de la CPDP à l'issue de la réunion retient essentiellement cette dernière idée et indique : « *La commission a entendu et formulé des propositions pour des formes nouvelles d'écoute et d'expression visant à assurer une bonne prise en considération de la parole du public. Le débat prendra ainsi notamment la forme de réunions locales dans les communes rurales concernées par le projet. Il s'appuiera sur des dispositifs de débat en ligne (retransmission vidéo en direct avec possibilité d'intervention sur le site du débat public, forum citoyen, etc.). Le déroulé des réunions publiques sera modifié : le public sera invité à s'exprimer dès l'ouverture de la séance. La commission fera appel à des expertises plurielles et contradictoires sur la base des propositions de l'ensemble des parties prenantes* ». L'organisation d'une prochaine réunion du débat public, le 17 juin à Bar-le-Duc, est confirmée. Mais celle-ci ne peut se tenir (ni les deux seules réunions ouvertes de proximité, à Rachecourt-sur-Marne, le 8 juillet et à Bonnet, le 17 juillet). La CNDP comme la CPDP considèrent alors que les réunions publiques, y compris celles prévues hors de la Meuse et de la Haute-Marne, ne pourront pas se tenir (annulation de la réunion du 20 juin à Nancy, puis de toutes les réunions prévues), et qu'il faut donc envisager d'autres modalités du débat, sans réunion publique. La CNDP annonce que « le débat se poursuivra sous des formes nouvelles ». La vice-présidente de la CNDP, Laurence Monnoyer-Smith, reprend alors l'idée d'organiser une conférence de citoyens, dispositif qu'elle connaît bien à travers sa spécialisation de chercheur sur la démocratie participative, et pour avoir été membre du Comité de pilotage de l'Atelier citoyen organisé en 2006 par la CPDP du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (débat VRAL). Cette idée reçoit également un écho favorable de la part de plusieurs acteurs critiques du débat, notamment de Global Chance, par la voix de Benjamin Dessus.

a) La décision de la CNDP d'organiser une conférence de citoyens

La réunion de la CNDP du 3 juillet décide les nouvelles modalités du débat, prolongé de deux mois, jusqu'au 15 décembre. Aucune précision n'est donnée dans le communiqué des décisions sur la question qui sera posée à la conférence de citoyens, son calendrier, la forme que prendra l'avis. *Le Républicain lorrain* indique : « *Enfin, la commission veut mettre sur pied "une conférence citoyenne" sur la base d'un "panel de citoyens" afin de rédiger "un cahier d'acteurs de plus" »*⁴.

Suite à cette décision, la vice-présidente de la CNDP prépare le cahier des charges de la conférence de citoyens avec la secrétaire générale de la CPDP, Audrey Wu. Ce travail ne prend pas en compte les expériences faites par la CNDP en 2005-2006, ni ce qui en avait été retenu dans les *Cahiers méthodologiques de la CNDP* de 2007 (cf. *Note complémentaire n° 1*). Il s'agit d'un cahier des charges unique et non de plusieurs, par grandes tâches (sélection du panel, animation, organisation logistique de la conférence, soutien au Comité de pilotage) comme cela avait été fait pour l'Atelier citoyens dans le débat VRAL. Destiné à être le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) du marché public d'assistance à la « CNDP/CPDP » que l'Andra lancera pour l'organisation de la conférence de citoyens, le

département (*Laboratoire de Bure sur le stockage des déchets nucléaires, création de zones d'épandage de crues...*) ». L'IDPL a organisé en 2005, à Bure, une conférence locale de citoyens sur les déchets radioactifs. Cf. le témoignage de Bertrand Pancher in Jérôme Auriac, Anne Chanon (2012), *L'entreprise à l'ère de la défiance : De l'intérêt du dialogue sociétal*, Paris, L'Harmattan, pp. 360-370.

3. Cf. Camille Saïssset, « Le difficile sauvetage du débat public sur le projet de Cigéo » *Actu-Environnement*, 10 juin 2013 : <http://www.actu-environnement.com/ae/news/debat-public-cigeo-reunion-18735.php4>

4. Xavier Brouet, « Bure, sortir de l'impasse », *Le Républicain lorrain*, 4 juillet 2013 : <http://www.republicain-lorrain.fr/actualite/2013/07/04/bure-sortir-de-l-impasse>

cahier des charges passe également dans les procédures de validation de l'agence (8-27 juillet) avant publication de l'appel d'offres fin juillet. Mi-juillet, Jean-Michel Fourniau fait part à la vice-présidente de la CNDP de son intérêt pour prendre en charge l'évaluation de la conférence de citoyens.

Le cahier des charges s'écartait de la décision du 3 juillet en ce qu'il envisageait la possibilité de « *deux échelles géographiques du recrutement : nationale pour se situer à l'échelle des décisions que le débat public a pour objet d'éclairer ; ou départementale pour tenir compte du territoire d'application de ces décisions* ». Il prévoit : « *deux sessions de formation du groupe de citoyens se déroulant à trois semaines d'intervalle, de préférence en octobre. La conférence publique suivie de la délibération du groupe de citoyens aura lieu trois semaines plus tard, un week-end de novembre 2013. Suite à la conférence de presse qui rendra public l'avis du groupe, celui-ci sera diffusé sous la forme d'un "cahier d'acteurs". Cette diffusion marque l'achèvement du processus de la conférence de citoyens.* » Dans cet échéancier, il s'agit de lancer le marché de prestation au plus vite avant les vacances d'été, la prestation devant prendre en charge l'organisation d'ensemble de la conférence et son animation. Aussi, le cahier des charges traite peu du Comité de pilotage. Il indique : « *Pour assurer l'indépendance du processus, la Commission du débat public confie le suivi de la conférence de citoyens à un Comité de pilotage qu'elle désigne. Il sera constitué d'un groupe d'environ 6 personnes, spécialistes du domaine (en respectant la représentation des différentes sensibilités liées aux opinions générales sur le stockage géologique des déchets nucléaires), spécialistes de la procédure et représentants de la CNDP/CPDP.* » Il n'est donc pas demandé au prestataire de faire des propositions pour le Comité de pilotage, et les rapports entre la « CNDP/CPDP » et le Comité de pilotage ne sont pas traités, le rôle de ce dernier apparaissant être cantonné à établir le contenu de la conférence de citoyens (formation, choix des experts, documentation).

En revanche, en plus de ses deux missions centrales, le recrutement du panel et l'animation, il est également demandé au prestataire des propositions concernant l'évaluation de la conférence de citoyens et la composition du comité d'évaluation prévu, dont le cahier des charges détaille précisément les principales fonctions⁵.

5. « *Un comité d'évaluation est mis en place. Il se compose d'une équipe de chercheurs — qui devront déclarer l'absence de conflits d'intérêts — qui suit la mise en œuvre de la conférence de citoyens, en réalise l'évaluation ex post et propose à la CNDP des préconisations pour l'amélioration du dispositif dans le cadre de l'évolution des méthodologies que souhaite mettre en place la CNDP.*

Les missions du comité d'évaluation sont les suivantes :

- *Suivre la mise en place de l'ensemble du dispositif depuis sa conception. Un représentant du comité d'évaluation pourra ainsi assister aux travaux du comité de pilotage.*
- *Attirer au besoin l'attention du comité de pilotage sur tout dysfonctionnement dont il aurait connaissance qui lui paraîtrait incompatible avec la déontologie propre aux conférences de citoyens*
- *Produire, au plus tard dans les deux semaines qui suivent le rendu de l'avis des citoyens un bref rapport réflexif et critique sur le fonctionnement de la procédure. Le comité est particulièrement attendu sur l'évaluation :*
 - *de la composition du panel*
 - *de la qualité de la procédure (formation, animation, échanges au sein du panel, respect durant les échanges, etc.)*
 - *de l'ouverture et de la diversité des informations dispensées*
 - *de l'impact de la délibération sur l'évolution des points de vue (des questionnaires peuvent être proposés avant et après la conférence)*
- *Produire, peu après la clôture du débat public Cigéo (15 décembre) un rapport plus précis sur l'ensemble du dispositif, comprenant des préconisations de caractère méthodologique pour la CNDP et les CPDP*
- *Tenir informée la CNDP de toute publication d'ordre académique ou professionnelle qui sera réalisée par la suite et lui en adresser une copie numérique et papier.* » (pp. 9-10)

L'objectif de la conférence est formulé de manière assez large par rapport à l'objet du débat public. Il est de :

« permettre au groupe de citoyens, à l'issue des sessions de formation, d'être en capacité d'interroger les experts du domaine sur toutes les questions qui font débat en matière de stockage géologique des déchets nucléaires, puis de délibérer pour donner son propre avis sur ces questions. Le groupe de citoyens n'est pas un groupe d'experts et il ne lui est pas demandé de trouver des solutions à une question qui est, par nature, controversée. La délibération de la conférence de citoyens consistera à indiquer ce que le groupe retient des diverses réponses apportées, à relier ce que les experts séparent, et à hiérarchiser l'acceptabilité des risques. » (p. 10)

Le cahier des charges indique également que *« les conclusions des travaux n'exprimeront pas nécessairement un consensus et la possibilité d'expression d'avis minoritaires aura été clairement exposée dès le début de la formation. Le ou les avis du groupe de citoyens seront ensuite présentés officiellement en conférence de presse et très largement diffusés dans le débat public sous la forme d'un cahier d'acteurs de la conférence de citoyens. » (p.11)*

b) Une seule réponse au cahier des charges

L'appel d'offres ne reçoit qu'une seule réponse, celle de Missions publiques. L'offre technique de ce cabinet part de l'hypothèse que la CNDP a déjà choisi le Comité de pilotage et s'arrête donc peu sur le rôle de cette instance. En revanche, c'est une réponse d'ensemblier qui propose à la fois d'assister le Comité de pilotage pour l'organisation de la conférence (définition de la question à poser au panel, documentation à fournir...), de fournir l'équipe d'animation de la conférence, d'assurer son évaluation, de prendre en charge son organisation logistique, et qui associe Ipsos à l'offre, pour recruter le panel. La réponse développe particulièrement la question de l'évaluation de la conférence, y compris en fournissant en annexe un exemple de grille d'évaluation finale de la conférence par les participants, et livre une longue liste de chercheurs susceptibles de participer au Comité d'évaluation.

Le calendrier prévoyait un recrutement du 9 au 27 septembre 2013, le premier week-end de la conférence de citoyens les 11-12 octobre et le dernier (l'audition publique et la délibération) les 22-23 novembre, afin que *« l'avis citoyen sous forme de cahiers d'acteurs [soit] finalisé suffisamment tôt pour pouvoir impacter la dynamique du débat au moins dans son dernier mois »*. Une option était proposée pour un déroulement de la formation sur quatre jours successifs selon le standard des jurys citoyens allemands (et non plus sur deux week-ends), du 6 au 9 novembre inclus, deux semaines avant l'audition publique, afin de laisser plus de temps à la phase de recrutement.

La réponse de Missions publiques s'interroge peu sur la question à poser à la conférence de citoyens, relevant du commanditaire. Aussi définit-elle assez étroitement l'objet de la conférence autour de celui du débat public : *« La conférence de citoyens sur le projet Cigéo dans le cadre du débat public en cours vise à permettre à des citoyens non spécialistes d'émettre un avis collectif et argumenté sur l'opportunité du projet Cigéo, après une phase d'information et de débats contradictoires. » (p. 8)*

Après dépouillement de l'appel d'offres, réalisé fin août, une première rencontre entre la CNDP (le président et la vice-présidente), la CPDP (le président et la secrétaire générale) et les directeurs de Missions publiques, Yves Mathieu et Judith Ferrando, a lieu le 6 septembre, et permet au cabinet de présenter son offre en détail et d'insister sur les délais, extrêmement serrés. Aucune modification n'est alors demandée, sauf pour l'évaluation, la CNDP souhaitant

s'occuper directement de la nomination du comité d'évaluation. La CNDP informe le missionnaire qu'aucun contact n'a encore été pris pour la formation du Comité de pilotage.

2. De mi-septembre à mi-octobre 2013 : la redéfinition des conditions de la tenue de la conférence de citoyens et de son calendrier

Contact est pris la semaine suivante avec Marie-Angèle Hermitte, pressentie fin août par la CNDP pour présider le Comité de pilotage, du fait de sa grande expérience en la matière⁶. Celle-ci accepte une première rencontre avec la CNDP (représentée par sa vice-présidente) et le président de la CPDP, mi-septembre. Dès ce premier contact, Marie-Angèle Hermitte pose des conditions pour accepter cette mission, elle n'a en effet cessé d'écrire, tirant les leçons d'expériences précédentes, que le Comité de pilotage doit être constitué avant le choix du prestataire de services et non après, ce qui n'est pas le cas. En particulier, elle veut pouvoir composer un comité de pilotage conçu sur le mode du contradictoire (deux scientifiques réputés favorables au projet, deux scientifiques réputés défavorables au projet). Elle refuse d'être enfermée dans le calendrier initial du cahier des charges, ou d'être tenue par les recommandations de l'offre de Missions publiques, et demande un délai d'un mois pour donner sa réponse définitive. Elle rédige rapidement une note détaillant ces conditions, que la CNDP accepte.

Marie-Angèle Hermitte conduit de mi-septembre à mi-octobre un ensemble d'entretiens pour envisager la constitution du Comité de pilotage et la faisabilité de la formation sur un mode contradictoire. Il apparaît que la forte conflictualité sur le projet conduit beaucoup d'acteurs critiques à refuser de s'engager dans l'exercice, même quand ils envisagent avec assez de sympathie l'idée d'une conférence de citoyens (beaucoup considérant au contraire que sa tenue est très mal venue). Ses échanges, notamment avec le président de la CPDP du débat de 2005-2006 sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et les experts critiques du nucléaire qui avaient été associés à sa préparation, montraient que :

- le débat Cigéo, et avec lui la CNDP (et la CPDP), est considéré par les opposants comme étant organisé pour « faire accepter » le projet. Aussi, tenir la conférence de citoyens pendant le débat ne pourrait apparaître que comme une instrumentation supplémentaire pour faire passer l'enfouissement des déchets nucléaires.
- il y a pourtant matière à débattre et le problème posé est de rouvrir un espace de discussion autour des questions techniques et des questions éthiques, alors même que pour les décideurs le débat d'opportunité a eu lieu en 2005-2006 et que, la loi de 2006 ayant été votée, il ne s'agit pas de le rouvrir.

L'enjeu de ces entretiens est de cerner les conditions à réunir pour rouvrir le débat (au moins sous la forme de l'audition publique de la conférence de citoyens), et donc les compromis à passer avec les diverses parties prenantes pour créer ces conditions, en restaurant l'idée qu'il y a encore matière à débattre. La condition essentielle apparaît être de « découpler » la conférence de citoyens du débat public Cigéo. Cela doit se traduire dans la composition du

6. Marie-Angèle Hermitte a été membre du comité de pilotage des deux premières conférences de citoyens organisées en France, en juin 1998 par l'OPECST, sur les OGM dans l'alimentation, en février 2002 par la Commission française du développement durable, sur le changement climatique. Elle a présidé le Comité de pilotage de la conférence de citoyens sur les effets des ondes électromagnétiques sur la santé, organisée par la Ville de Paris en 2009. Elle a également été membre du comité d'évaluation d'une conférence de parties prenantes sur les vignes transgéniques de Colmar, organisée par l'Inra en 2003. Elle fait part de ces expériences dans son dernier ouvrage, où un chapitre (pp. 297-338) est consacré aux conférences de citoyens. Hermitte M-A., *Le droit saisi au vif. Sciences, technologies, formes de vie*, Paris, Petra, 2013.

comité de pilotage — ni la CNDP ni la CPDP ne doivent y participer —, dans le périmètre et dans le calendrier. La capacité de l'audition publique de la conférence de citoyens à faire revenir les acteurs qui avaient boycotté le débat public marquera le succès de l'entreprise.

Mais ces discussions font également apparaître des objectifs différents selon que l'on considère la conférence de citoyens comme un exercice autonome ayant son propre résultat, valant par lui-même, ou qu'on la considère essentiellement comme une modalité permettant de rouvrir le débat public⁷. Pour Marie-Angèle Hermitte, il s'agit de vérifier la possibilité d'organiser la conférence de citoyens de manière contradictoire, depuis la composition du Comité de pilotage jusqu'aux tables rondes de l'audition publique en passant par chaque session de formation. Pour d'autres, l'ensemble des contacts qu'elle prend joue le rôle d'une « concertation de préparation de la conférence de citoyens », à l'instar des « conférences de méthode » pratiquées par Georges Mercadal dans la préparation du débat public de 2005 sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et préconisées dans les *Cahiers méthodologiques de la CNDP 2007*⁸, ce qui ouvre la question de réunir les acteurs avant la fin du débat pour donner une dimension collective à cette préparation. Plusieurs « experts critiques » l'exprimeront dans les débats publics sur Internet⁹ et participeront à la réunion organisée par la CNDP le 25 novembre (cf. infra) avec cet objectif : les nouvelles modalités décidées par la CNDP le 3 juillet ont permis d'ouvrir ce qui s'apparente à la préparation contradictoire du débat, et il s'agit qu'un « vrai » débat public puisse effectivement avoir lieu après la clôture du débat Cigéo, sur le périmètre élargi que dégagera cette phase préparatoire. Dans cet objectif, il est envisagé que la préparation, déjà engagée, de la conférence de citoyens occupe le délai restant du débat (jusqu'à mi-février 2014), que les conclusions de cette phase préparatoire soient intégrées au bilan de la CNDP afin que celle-ci demande au gouvernement de la saisir pour organiser la conférence de citoyens après, au printemps 2014, ou plus tard, quand les éléments nécessaires pour aborder le périmètre élargi des questions à débattre — notamment l'évaluation des coûts du projet Cigéo par l'État (toujours attendue de la direction générale de l'énergie et du climat), ou le dernier rapport de la Commission nationale d'évaluation (publié fin novembre 2013), voire la loi sur la transition énergétique — seront disponibles. Il s'agit donc d'envisager la conférence de citoyens comme un moment des concertations d'après-débat pour lesquelles la loi Grenelle 2 de 2010 prévoit que le bilan de la CNDP doit faire des propositions.

-
7. Soulignons qu'une différence d'appréciation de ce type — dispositif spécifique vs modalité du débat public — avait surgi dans la préparation de l'Atelier citoyen VRAL début 2006 entre le Comité de pilotage et la CPDP, commanditaire de la conférence de citoyens. Voir le *Compte rendu du Comité de pilotage*, note n° 4, notamment pp. 35-37, téléchargeable sur : <http://debatpublic.inrets.fr/spip.php?rubrique6>
 8. Voir notamment p. 19 du *Vol. 1 : La conception du débat public* où il est noté à propos des débats sur le nucléaire de 2005 : « une opposition est très ancienne et très forte, qui du projet s'est reportée sur le débat lui-même, et [ces débats] ont dû attacher à la préparation beaucoup plus de soin que les débats qui se sont déroulés dans une situation moins contrastée ». Georges Mercadal parle de « concertations de préparation du débat public » dans les propositions développées dans son ouvrage, *Le débat public : pour quel « développement durable » ?*, Paris, Presses de l'ENPC, 2012.
 9. Voir notamment sur le site de Global Chance, la page « Ceci n'est pas un débat public » (<http://www.global-chance.org/Bure-cceci-n-est-pas-un-debat-public>), qui reprend les interventions de Benjamin Dessus et Bernard Laponche. Ce dernier indique par exemple, lors du débat sur la gouvernance, le 20 novembre 2013 : « la phase qui s'est déroulée et qui se termine avec la discussion d'aujourd'hui [les débats contradictoires sur Internet], est pour nous presque la phase introductive du débat 2005, c'est-à-dire une phase d'échanges entre experts, entre les porteurs du projet et des experts dits indépendants. Cette phase-là devrait être au préalable du débat en disant : on éclaircit les questions. Pour nous, ce n'est pas un débat public, c'est une phase d'informations contradictoires. (...) Je pense que ce que l'on a eu depuis quelques mois ne suffit pas par rapport aux questions qui sont posées. Il faudrait vraiment qu'un débat public soit organisé. » (Verbatim, p. 8 et 14, téléchargeable à : <http://www.debatpublic-cigeo.org/informer/20-11-13-la-gouvernance.html>)

Marie-Angèle Hermitte ne reprend pas à son compte cette perspective et son calendrier, et se concentre sur la composition du comité de pilotage et la préparation de la conférence de citoyens. Elle prend de nombreux contacts pour voir qui accepterait d'être dans le comité de pilotage ou d'être formateur. L'organisation réellement contradictoire de la conférence, faisant intervenir des formateurs favorables et opposés au projet de niveau équivalent, apparaît assez difficile à obtenir, le nombre de formateurs issus des milieux de l'opposition étant réduit. D'autant plus que Marie-Angèle Hermitte exige une séparation stricte des rôles : les membres du Comité de pilotage occupant une position d'organisateur ne peuvent en même temps occuper la position de formateurs. Il faudra donc un temps assez long pour que des chercheurs critiques acceptent le rôle important mais peu visible de membres du comité de pilotage.

Le 18 octobre, Marie-Angèle Hermitte rencontre pour la première fois le président de la CNDP, Christian Leyrit, et lui présente l'état des réflexions sur la préparation de la conférence de citoyens. La CNDP accepte l'idée de déconnecter la conférence de citoyens du débat Cigéo, et donc de n'avoir aucun membre dans le Comité de pilotage, grâce au patient travail de conviction de sa présidente. Mais, compte tenu des contraintes légales qui pèsent sur le débat public, que la CNDP comme l'Andra examinent scrupuleusement, c'est l'idée d'organiser la conférence de citoyens à la suite du débat CPDP, mais dans le délai légal imparti à la CNDP pour rendre son bilan, qui s'impose comme compromis acceptable par tous. Donc entre le 15 décembre 2013 et le 15 février 2014, ce qui est une fenêtre étroite. Au-delà, l'Andra ne pourrait pas financer l'organisation de la conférence de citoyens, et une saisine spécifique du gouvernement pour que la CNDP l'organise semble très aléatoire.

Alors que le cahier des charges de juillet, en employant l'expression « CNDP/CPDP », ne spécifiait pas explicitement qui, de la CNDP ou de la CPDP, était le commanditaire de la conférence de citoyens, cette première réunion installe la CNDP comme seul interlocuteur du Comité de pilotage. Si le président de la CPDP assiste par la suite à certaines réunions, les autres membres de la CPDP ne participent pas à la préparation de la conférence de citoyens (ils rencontreront, au début de cette préparation, une seule fois Marie-Angèle Hermitte qui écoute leurs préoccupations et tiendra compte de nombre d'entre elles). C'est une autre traduction de la déconnexion du débat public et de la conférence de citoyens¹⁰ que sa tenue rendra visible puisque les membres de la CPDP, y compris son président, ne seront jamais acteurs de la conférence ni ne rencontreront les citoyens. La préparation de la conférence de citoyens renforce ainsi plusieurs membres de la CPDP dans le sentiment, né des conditions d'ouverture du débat (la présence à la tribune du président et des deux vice-présidents de la CNDP, et non de la seule CPDP, contrairement à un usage bien établi) puis des décisions de la CNDP du 3 juillet, d'une reprise en main de la conduite du débat par le bureau de la CNDP, installant les membres de la CPDP en position de simples exécutants de décisions auxquelles ils n'ont pas part¹¹.

10. D'ailleurs, dans le *Journal du débat* n° 3, publié en novembre par la CPDP Cigéo, son président ne mentionne pas la conférence de citoyens dans l'entretien qu'il consacre à la réorientation du débat public. C'est néanmoins Claude Bernet qui a la primeur de l'annonce publique de la prochaine tenue de la conférence. Lors du débat contradictoire sur Internet du 13 novembre, à la récrimination de Benjamin Dessus « *On avait parlé d'une conférence de citoyens, on n'entend plus parler de rien* », Claude Bernet répond : « *Vous avez évoqué la conférence de citoyens. J'ai le plaisir de vous informer que la Présidente a été désignée, ainsi que le Comité de pilotage ; tout cela est en train de démarrer et donnera des résultats début février* » (p. 6 du verbatim, téléchargeable à : <http://www.debatpublic-cigeo.org/informer/13-11-13-couts-et-financement.html>).

11. *Les Cahiers méthodologiques de la CNDP 2007. Vol. 1 : La conception du débat public* font un ensemble de remarques sur les rapports CNDP/CPDP allant au contraire toutes dans le sens d'une grande autonomie des CPDP. Voir notamment pp. 14-15.

3. 23 octobre – 15 novembre 2013 : constitution du Comité de pilotage et fixation entre les différents acteurs de la conférence de citoyens de ses modalités définitives

Par rapport au programme initial arrêté début septembre, la conclusion de la conférence de citoyens est donc décalée de 10 ou 11 semaines, mais cela ne détend en rien le calendrier de l'opération. En effet, aucune des modalités précises d'organisation n'a encore été abordée. C'est l'objet de la première rencontre, le 23 octobre, entre Marie-Angèle Hermitte et les directeurs de Missions publiques. Le calendrier de la conférence est arrêté : les formations auront lieu les week-ends des 13/15 décembre et 17/19 janvier, et l'audition publique le week-end du 1/2 février. Marie-Angèle Hermitte informe Missions publiques qu'elle est résolument hostile à toute rémunération des citoyens qui vont être tirés au sort¹², ce qui bouleverse profondément les conditions du recrutement, mais qu'elle souhaite en revanche une prise en charge hôtelière de haut niveau. Elle souhaite également renforcer le temps consacré à la formation par rapport au temps prévu pour l'animation du groupe dans leur proposition. Une seconde réunion a lieu le 5 novembre, après que les directeurs de Missions publiques ont pu envisager les conséquences pour leur mission, notamment sur les conditions de recrutement et la logistique de la conférence, des exigences de la présidente du Comité de pilotage. Celle-ci y revient également sur l'animation de la conférence, que Judith Ferrando devait assurer, avec l'assistance de l'équipe de Missions publiques. Elle souhaite l'intervention d'un second animateur « extérieur » à cette équipe, pour pondérer les méthodes d'animation proposées, qu'elle juge donner trop de place à la dynamique de groupe par rapport à l'apprentissage proprement dit.

Par rapport à l'offre technique initiale de Missions publiques, il résulte de ces deux premières réunions avec la présidente du Comité de pilotage une redéfinition substantielle de l'intervention du cabinet, qui en diminue l'intérêt et en modifie les conditions économiques, alors même qu'aucune notification du marché n'est encore signée par l'Andra. Le cabinet demande donc que son rôle soit clairement arrêté avant de poursuivre sa mission, et notamment de lancer le recrutement qui engage la sous-traitance d'Ipsos. Le 15 novembre, une réunion entre la CNDP (le président et la vice-présidente), Marie-Angèle Hermitte, les directeurs de Missions publiques et l'Andra (l'adjoint au directeur de la communication, qui suit le dossier depuis le début) a lieu à la CNDP pour fixer définitivement les modalités de la conférence et renégocier le contrat de Missions publiques. La question du second animateur n'est toutefois pas tranchée sur le champ, différentes options contractuelles devant être examinées. Les documents mettant en forme les décisions arrêtées à cette réunion et précisant le déroulement de la conférence de citoyens sont transmis le 18 novembre 2013. Le 2^{ème} week-end est avancé d'une semaine, du 10 au 12 janvier 2014 pour conserver 3 semaines d'écart avec le 3^{ème} week-end.

Compte tenu des difficultés rencontrées par le débat public sur le terrain, la question de la forme à donner à l'audition publique de la conférence de citoyens, est discutée dans cette période. Trois hypothèses sont envisagées pour l'audition publique : a) débat en public, comme cela est habituellement le cas, mais la possibilité d'une telle réunion publique ouverte se heurte à la forte crainte que sa tenue soit empêchée comme cela avait été le cas des réunions du débat public en mai et juin 2013 ; b) une audience avec un public choisi, sur invitation, et la possibilité d'une retransmission sur Internet comme pour les débats contradictoires ; c) une audience à huis-clos, avec un public restreint dont quelques journalistes, sur invitation, et une retransmission extérieure, à l'instar de certaines réunions du débat public sur les nanotechnologies. Le Comité d'évaluation, en cours de formation,

12. Hermitte M-A., *Le droit saisi au vif, op. cit.*, voir notamment p. 324 sur la question de la rémunération.

rappelle début novembre qu'à ses yeux, le caractère public de l'audience est le facteur déterminant par lequel les citoyens de la conférence peuvent considérer ne pas participer simplement à un groupe de discussion, mais à un groupe en responsabilité d'une parole publique, en tant que citoyens. Il convient donc de bien distinguer deux plans : celui de la publicité de l'audience (sa date et son lieu, les experts interrogés, ses règles du jeu, etc.), et celui de son organisation pratique. Sur le premier plan, il lui semble impératif — notamment vis-à-vis des citoyens réunis — de garantir la publicité de l'audience sans quoi l'ensemble du processus serait faussé. Sur le second plan, une inscription préalable des auditeurs lui semble une bonne solution pour assurer l'ouverture au public et le contrôle nécessaire à garantir la sérénité de l'audience publique, qui n'est pas une réunion de débat public puisque le public n'y a pas droit à la parole, et doit donc accepter cette règle en s'inscrivant à l'avance. Cependant, la CNDP considère mi-novembre que toute publicité autour de la conférence de citoyens crée un risque élevé de voir sa tenue empêchée ou perturbée, ce qui doit être absolument évité. Lors de la réunion du 15 novembre, décision est prise de retenir la seconde option, une audience avec un public choisi, sur invitation et sans publicité.

Au début de cette période, Marie-Angèle Hermitte avait finalisé ses contacts pour la formation du Comité de pilotage, dont la composition est arrêtée fin octobre, même si elle n'est finalement rendue publique qu'à l'occasion de la conférence de presse du 11 décembre 2013¹³. Les membres du Comité de pilotage étant des chercheurs de haut niveau dans diverses institutions, ils ont de multiples missions, à l'étranger notamment, et peuvent difficilement être réunis. La seule occasion de les réunir tous sera l'audition publique, à la toute fin de la conférence de citoyens. Cela conduit à adopter pour sa préparation un fonctionnement sans réunion en présence de l'ensemble du comité, mais par messagerie électronique, échanges téléphoniques et plusieurs réunions bi ou trilatérales. Marie-Angèle Hermitte reste donc, même après la formation du Comité de pilotage, le principal interlocuteur de la CNDP et de Missions publiques, Clémence Bedu participant également à toutes les réunions.

Dans le même temps, la vice-présidente de la CNDP confirme à Jean-Michel Fourniau sa demande de début septembre pour qu'il prenne en charge le Comité d'évaluation. Elle contacte ensuite Luigi Bobbio qui accepte d'en faire partie. Fin octobre, elle leur transmet un projet de cahier des charges de l'évaluation reprenant les termes figurant dans le CCTP (le Comité est « *particulièrement attendu sur l'évaluation : Des modalités de sélection du panel et de sa composition finale ; De la qualité de la procédure (formation, animation, échanges au sein du panel, respect durant les échanges, etc. ; De l'ouverture et de la diversité des informations dispensées ; De l'impact de la délibération sur l'évolution des points de vue (des questionnaires peuvent être proposés avant et après la conférence)* ») La formation définitive du Comité d'évaluation prendra ensuite les 3 premières semaines de novembre. Il est en effet envisagé de le compléter, à l'instar du Comité de pilotage, par deux personnes travaillant sur le nucléaire et spécialistes des questions de participation, l'une étant considérée comme étant plutôt opposée à l'enfouissement des déchets, et l'autre plutôt favorable. Finalement, pour des raisons personnelles ou institutionnelles, les personnes sollicitées déclinent l'invitation. Cécile Blatrix est alors contactée le 17 novembre pour compléter le Comité d'évaluation, et accepte

13. Outre Marie-Angèle Hermitte, il comprend une chercheuse spécialiste des questions de participation, Clémence Bedu, et quatre chercheurs travaillant sur le nucléaire, deux réputés plutôt favorables au projet, François Besnus, directeur des déchets et de la géosphère à l'IRSN et Bernd Grambow, radiochimiste, professeur à l'École des Mines de Nantes, et deux opposés au projet, Jean-Marie Brom, directeur de recherche à l'Institut pluridisciplinaire Hubert Curien (CNRS-IN2P3-Université de Strasbourg) et Andreas Rüdinger, chercheur au pôle énergie-climat de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI, Sciences Po Paris). Voir la page du site de la CNDP consacrée à la conférence de citoyens : <http://www.debatpublic.fr/debat-public/conference-citoyens-projet-cigeo.html>

le 20. Il est alors considéré que la préparation de la conférence de citoyens est trop avancée pour chercher à élargir le Comité d'évaluation, qui ne comprendra donc que trois membres, tous chercheurs spécialistes des questions de participation, aucun n'ayant jamais travaillé sur le nucléaire¹⁴. Cette composition est validée lors d'une rencontre, le 3 décembre, de Jean-Michel Fourniau et Cécile Blatrix (Luigi Bobbio étant retenu en Italie) avec le président de la CNDP, Christian Leyrit.

Mi-novembre, l'ensemble du dispositif de la conférence de citoyens est donc en place et sa préparation concrète peut alors vraiment démarrer, notamment le recrutement des citoyens, dans les nouveaux cadre et calendrier arrêtés le 15 novembre, à un mois seulement du premier week-end. Le périmètre des problèmes à aborder étant nécessairement large sur un sujet aussi complexe que le stockage en profondeur des déchets radioactifs, le Comité de pilotage a considéré qu'il ne convenait pas de formuler une question précise à laquelle la conférence aurait à répondre¹⁵, et qu'il était préférable de laisser les citoyens de la conférence explorer les dimensions qui organiseraient leur synthèse de l'ensemble de ce qu'ils auraient entendu. De fait, si nous parlons dans le rapport du Comité d'évaluation de « la conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo », aucun intitulé officiel n'a été retenu, les documents de la CNDP indiquant « conférence de citoyens » sous un sur-titre « Débat public Cigéo », Missions publiques utilisant plutôt l'expression « conférence de citoyens Cigéo », et le Comité de pilotage utilisant plutôt le titre « Déchets nucléaires », traces des divers remaniements intervenus depuis la décision de juillet 2013. Cette relative indétermination du titre est saisie par le Comité de pilotage comme un facteur d'ouverture à des questions ou des problématiques non prévues au départ.

4. De mi-novembre à mi-décembre : préparation de la conférence de citoyens dans un contexte de très fortes tensions autour de sa tenue

Suite aux premières réunions de travail entre la présidente du Comité de pilotage et Missions publiques, et aux décisions prises le 15 novembre, un partage des rôles s'établit. Marie-Angèle Hermitte, avec l'aide des autres membres du Comité de pilotage, prend en charge la préparation détaillée des sessions de formation, Missions publiques se réservant l'organisation technique du recrutement avec Ipsos, et l'organisation logistique de la conférence, même si tous les choix sont soumis à l'approbation du Comité de pilotage. Mais les supports de la campagne de recrutement que lance Ipsos le 18 novembre ne font pas l'objet d'un examen précis tant que le Comité d'évaluation n'en produit pas une critique. La CNDP percevant dans de multiples messages reçus les signes de très fortes tensions autour de la tenue de la conférence de citoyens¹⁶, Christian Leyrit exige alors que le Comité de pilotage ait un droit de regard final sur les citoyens sélectionnés, pour vérifier l'absence de conflit d'intérêts.

14. Voir la présentation des trois membres du Comité d'évaluation sur la page du site de la CNDP consacrée à la conférence de citoyens : <http://www.debatpublic.fr/debat-public/conference-citoyens-projet-cigeo.html>

15. Assez étonnamment, le [Compte rendu du débat](#) rendu public le 12 février 2014, formule quant à lui la question à poser à la conférence de citoyens, en la décrivant comme : « un groupe d'une vingtaine de citoyens, chargé, après une formation adaptée, de définir une position commune sur un sujet, en l'occurrence : faut-il, ou non, autoriser la création sur le site de Meuse/Haute-Marne du centre de stockage profond réversible Cigéo, destinés à certains déchets radioactifs à haute et moyenne activité ? », p. 15, trace sans doute d'une position défendue par le président de la CPDP au début de sa préparation.

16. Par exemple, Michel Gueritte, après de multiples courriels à la CNDP sur le sujet, publie le 13 décembre sur son blog (<http://www.villesurterre.eu/>) ses « recherches sur le curriculum des membres [du Comité de pilotage et du comité d'évaluation] et des intervenants annoncés » faisant apparaître des liens avec l'Andra ou bien de forts liens d'interconnaissance : « Des gens dont je ne me permettrai pas de nier compétence et expérience, mais qui se connaissent trop bien et qui "colloquent" ensemble [...] Ce n'est plus une équipe soudée, c'est un clan ! »

Pour la préparation des sessions de formation, Marie-Angèle Hermitte rencontre la directrice générale de l'Andra pour caler les interventions de l'agence. François Besnus cale de son côté avec son directeur général les interventions de l'IRSN. Les interventions des experts critiques avaient pour une part été arrêtées dans la phase précédente, quand il avait fallu départager ceux qui seraient au Comité de pilotage et ceux qui seraient formateurs. Beaucoup d'autres contacts sont pris en vue des deux sessions de formation. Mais l'organisation contradictoire de chacune des sessions rencontre des difficultés et des refus, notamment de la part d'institutions publiques majeures pour les questions traitées – Cour des comptes, Commission nationale d'évaluation, Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, institutions qui considèrent soit qu'elles n'ont pas d'éléments nouveaux à apporter au débat, soit qu'il n'est pas dans leurs missions de faire la pédagogie des documents déjà publiés –, ou d'associations, comme France Nature Environnement qui avait boycotté le débat. Plusieurs accepteront finalement de participer à l'audition publique sur sollicitation directe du président de la CNDP.

Le 28 novembre, une réunion de travail entre la CNDP, le Comité de pilotage, Missions publiques et l'Andra, permet de caler l'essentiel de l'organisation et du contenu du premier week-end de la conférence. Elle est également l'occasion d'une rencontre avec le second animateur de la conférence de citoyens, Guy Amoureux, la confirmation de sa présence parachevant donc le dispositif adopté.

Parallèlement à la préparation de la conférence, et pour faire suite aux débats contradictoires sur Internet, la CNDP invite le 25 novembre les principaux acteurs associatifs qui avaient souhaité début 2013 le report du débat Cigéo et, pour beaucoup, l'avaient boycotté, n'ayant pas obtenu satisfaction. L'initiative de cette réunion revient d'abord à plusieurs des membres de la CPDP qui souhaitent toujours explorer de nouvelles voies pour relancer le débat en l'ouvrant aux opposants locaux, avec lesquels ils ont maintenu le contact. Finalement, aucun des collectifs ayant boycotté le débat ne sera présent¹⁷, et aucun des membres de la CPDP, sauf le président, ne sera convié. Cette réunion permet néanmoins aux acteurs présents de faire entendre leurs critiques de fond contre le débat Cigéo, en termes vifs : les mensonges du maître ouvrage et de l'État sur le fond du dossier, l'exaspération des habitants de la Meuse et de la Haute-Marne face à ce mépris, l'absence d'autorité, voire d'indépendance, de la CPDP et de la CNDP pour restaurer l'honnêteté du débat, le défaut de crédibilité de l'exercice résultant de la contradiction entre les décisions prises dans la loi de 2006 et les résultats du débat de 2005. S'ils estiment donc tous que le débat Cigéo ne peut pas être qualifié de débat public, ils considèrent pourtant qu'il y a matière à débat sur la gestion à long terme des déchets radioactifs. Pour beaucoup des acteurs présents, l'enjeu des discussions est donc, comme cela avait été le cas dans les échanges conduits fin septembre 2013 par Marie-Angèle Hermitte pour vérifier la possibilité de la conférence de citoyens, de restaurer les conditions d'un débat public qu'il convient encore d'ouvrir¹⁸ et de s'entendre sur ce que pourrait être

17. Participent à la réunion, outre le bureau de la CNDP et le président de la CPDP : Guillaume Blavette, Nature-Environnement Haute-Normandie ; Jean-Claude Autret, ACRO ; Yannick Rousselet, Greenpeace ; Yves Lheureux, ANCCLI ; Marie-Anne Sabatier, CLI de Marcoules ; Alain Corréa, Stop EPR Ni à Penly Ni ailleurs ; Michel Marie, Cedra ; Michel Gueritte, Ville-sur-Terre ; et les « experts critiques » : Benjamin Dessus et Bernard Laponche, Global Chance ; Yves Marignac, Wise. Plusieurs interviendront comme formateurs et beaucoup seront auditionnés par la conférence de citoyens. Avaient été également invités mais ne sont pas venus : Bruno Gentil et Maryse Arditi pour FNE ; Laura Hameaux, porte-parole du réseau Sortir du nucléaire ; Roland Desbordes, CRIIRAD ; Philippe Guiter, Sud Rail ; Monique Sené (GSIEN). Les deux derniers interviendront dans la conférence de citoyens.

18. Le cahier d'acteurs n° 154 de Cigéout « Bure est une impasse, il faut changer la loi » (daté de décembre 2013 mais diffusé seulement en février 2014) fait état de cette réunion en indiquant qu'elle a fait naître

l'après débat Cigéo. Tous attendent un geste fort de la CNDP dans ce sens, en particulier qu'un nouveau calendrier du débat public soit annoncé et qu'un dossier contradictoire soit établi. Pour la CNDP, ces conditions sont réunies avec la conférence de citoyens, et il s'agit donc de les convaincre d'y participer, au moins à l'audition publique. La conférence de citoyens donne donc lieu à un malentendu sur la possibilité de rouvrir le débat¹⁹. Aussi, la réunion se termine-t-elle sur ce malentendu, et gardera un statut informel puisque le communiqué de presse évoqué en fin de réunion pour en rendre compte n'est pas publié et qu'il n'en est pas question non plus dans le compte rendu de la CPDP ni le bilan de la CNDP.

Malgré son peu de visibilité, on peut considérer que cette réunion du 25 novembre 2013, rassemblant les acteurs associatifs qui avaient critiqué les conditions du débat, fait le pendant, à 6 mois d'intervalle, de celle du 6 juin (qui réunissait les acteurs institutionnels du débat) par laquelle nous avons commencé cette chronologie et à laquelle le compte rendu de la CPDP et le bilan de la CNDP font plus écho. La préparation de la conférence de citoyens, notamment grâce aux multiples contacts pris par Marie-Angèle Hermitte, a contribué à renouer le dialogue avec certains acteurs qui avaient boycotté le débat Cigéo, mais accepteront finalement de participer à l'audition publique. Elle a ainsi créé les conditions pour qu'ils puissent considérer son déroulement et la qualité de l'avis des citoyens comme ayant « sauvé le débat public », pour reprendre des termes souvent utilisés dans la presse mi-février 2014. Mais pour lever complètement les préventions envers le débat public nées de ses conditions d'ouverture et de déroulement, les dispositions des concertations à conduire dans la nouvelle phase qu'ouvrira la décision du maître d'ouvrage devront en tirer toutes les leçons. Le bilan du débat énonce les exigences auxquelles apporter réponse, qui vont bien au-delà du rôle que pourra jouer un garant nommé par la CNDP.

La réunion de la CNDP du 4 décembre annonce la conférence de citoyens, et nomme officiellement les membres du Comité de pilotage et du Comité d'évaluation. Reportée à la fin du processus de recrutement des citoyens de la conférence, la conférence de presse l'annonçant, en présence de Marie-Angèle Hermitte, a lieu le 11 décembre. La ville où se tient le premier week-end, tenue secrète pour parer tous risques d'empêchement de la conférence de citoyens, est révélée en fin d'après-midi par un tweet de Bertrand Pancher, présent à la conférence de presse. Le président de la CNDP, avec l'accord unanime du Comité de pilotage, annule la participation du député de la Meuse au premier week-end, où il devait présenter en tant que parlementaire l'ayant votée, la loi de 2006, en contradicteur de l'exposé de Yannick Barthe sur l'histoire des décisions publiques en matière de gestion à long terme des déchets radioactifs. Mais ces dernières vicissitudes, bien qu'elles excluent celui qui en avait le premier émis l'idée, ne compromettent pas la tenue de la conférence de citoyens. Les 17 citoyens finalement recrutés sont reçus le vendredi 13 décembre 2013 après-midi dans un hôtel de Provins et se mettent rapidement au travail.

l'idée qu'il était possible de rouvrir le débat comme l'on peut rouvrir un procès quand il y a des éléments nouveaux importants.

19. Elle consomme de ce fait la fracture dans la CPDP, rendue visible le 12 février 2014 lors du rendu du bilan de la CNDP, et du compte rendu de la CPDP dont plusieurs membres se désolidarisent. Voir, par exemple, Laure Nouhalat, « [Enfouissement des déchets nucléaires : le débat enterré ?](#) », *Libération*, 13 février 2014 ou Barnabé Binctin, « [Déchets nucléaires : le projet Cigéo doit attendre, conclut le débat public](#) », *Reporterre*, 13 février 2014.

NOTE COMPLÉMENTAIRE n° 4 – L'ÉVALUATION DES MINI-PUBLICS DANS LA LITTÉRATURE INTERNATIONALE

L'expérience française des conférences des citoyens s'inscrit dans un ensemble plus large de dispositifs qui visent à confier la délibération sur des choix collectifs à des forums restreints formés par des citoyens ordinaires. L'idée fondamentale qui est à la base de cette approche est celle de briser le monopole des professionnels de la politique, qu'ils soient élus, technocrates, porteurs d'intérêts ou militants, et de faire confiance aux raisonnements des citoyens lambda, une fois qu'ils sont plongés dans un contexte favorable à la discussion, informés de façon correcte et plurielle et assistés par des spécialistes de la facilitation. Pour garantir que les participants soient des citoyens quelconques, on a normalement recours au tirage au sort.

Ces caractères sont partagés par plusieurs dispositifs : les jurys de citoyens (Crosby et Nethercut, 2005), les cellules de planification (*planungszelle*) (Dienel et Renn, 1995), les sondages délibératifs (Fishkin, 1995), les conférences de consensus (Joss, 1998) ou d'autres expériences plus spécifiques comme les assemblées de citoyens qui ont été organisés en Colombie Britannique, en Ontario et aux Pays Bas sur la réforme du système électoral (Warren et Pierson, 2008 ; van der Kork et Carty, 2011), le « parlement des citoyens » tenu en Australie (Dryzek, 2009) ou la méthode Word Wide Views qui permet de réunir simultanément des gros forums sur le même thème et avec les mêmes informations en différents pays ou régions.

Ces forums sont souvent connus sous le nom de mini-publics (Fung, 2003) puisqu'ils aspirent à se présenter comme un microcosme de l'espace public ou, comme l'on dit souvent, à représenter le monde « en chambre ». Les mini-publics se sont répandus au Canada, en Australie, au Royaume Uni surtout, dans d'autres pays européens, en Israël, au Japon, à Taiwan et aux États-Unis. Ils ont été expérimentés aussi en Inde (Pimbert et Wakeford, 2002) et en Chine (Leib et He, 2009 ; Fishkin *et al.*, 2010 ; He et Warren, 2011). Une récente revue menée sur la littérature scientifique en langue anglaise a censé 67 cas de jurys de citoyens organisés sur des thèmes concernant la santé dans la période 1995-2010, dont 38 au Canada, 16 au Royaume Uni, 7 en Australie, 4 aux États-Unis et 1 au Brésil et en Italie (Street *et al.*, 2014).

Les mini-publics peuvent être organisés sur des échelles territoriales différentes et sur de thèmes très variés. Beaucoup d'eux sont mis en œuvre sur le plan local sur des projets spécifiques dans le cadre de la démocratie de proximité, mais il y a aussi plusieurs expériences conduites au niveau régional ou national sur des choix plus généraux de politique publique ou bien sur des controverses scientifiques ou techniques. Il faut ajouter que deux mini-publics transnationaux, sous la forme du sondage délibératif, ont été mis en œuvre à niveau européen : le projet Tomorrow's Europe en 2007 et le projet Europolis en 2009. Chacun d'eux a impliqué plus de 300 citoyens recrutés de façon aléatoire dans tous les 27 États membres : ils ont travaillé ensemble en utilisant 21 langues avec l'aide d'un grand nombre de traducteurs (Smith, 2013 ; Kies et Nanz, 2013 ; Olsen et Trenz, 2013).

Les mini-publics se distinguent aussi par la taille du forum qui peut être très restreinte (15-25 participants), comme dans le cas des jurys de citoyens, des conférences de consensus ou des cellules de planification allemandes, ou plus élargie (de cent à mille personnes) comme dans les sondages délibératifs ou les *citizens' assemblies* sur la réforme électorale. Les mini-publics restreints sont les plus répandus dans le monde probablement parce qu'ils sont plus faciles à organiser. La technique du *21th Century Town Meeting* (Lukensmeyer *et al.*, 2005) permet de gérer la délibération parmi des milliers de citoyens réunis dans une seule place. Dans les mini-publics élargis la délibération parmi les participants se déroule en petits groupes de 10 personnes environ qui communiquent entre elles par voie télématique (dans les *town meetings*) ou en se

réunissant en séances plénières (dans les sondages délibératifs). Un processus délibératif peut aussi consister en plusieurs forums restreints gérés simultanément sur le même enjeu et avec les mêmes informations en différentes régions du pays, comme il est arrivé en Allemagne avec les cellules de planification, ou en pays différents comme il est arrivé avec le projet danois Word Wide Views qui s'est déroulé en 38 pays sur le changement climatique (2009) et en 25 pays sur la biodiversité (2012). La même approche a été adoptée en France en 2013 pour le débat national sur la transition énergétique qui a impliqué 3000 personnes en 10 régions.

Une autre différence parmi les mini-publics concerne la façon de conclure la délibération (Bobbio, 2012). Il y a des dispositifs dans lesquels les participants ont la mission d'aboutir à une décision commune (un avis, une recommandation) et il y en a d'autres (notamment les sondages délibératifs) qui ne produisent aucun résultat collectif : l'*output* consiste dans les opinions individuelles des participants, qui ressortent de la comparaison des réponses données, aux mêmes questions, « avant » et « après » la délibération.

Les conférences des citoyens qui ont été organisées en France à partir de 1998 sont donc des mini-publics qui appartiennent au sous-ensemble plus fréquent caractérisé par un bas nombre de participants (15-20) sélectionnés de façon aléatoire qui s'engagent à produire des recommandations communes. Elles sont apparentées aux *consensus conferences* danoises, d'où elles dérivent (Bourg et Boy, 2005), mais aussi aux *citizens' juries* et aux *planungszelle*.

Les études d'évaluation

La plupart des mini-publics ont fait l'objet de quelques études, plus ou moins approfondies, d'évaluation. Il n'est pas facile de distinguer entre les comptes-rendus, les analyses critiques – souvent issues du milieu académique – et les travaux qui se présentent explicitement comme des études d'évaluation. Parmi ces derniers il y en a plusieurs qui ont proposé un modèle évaluatif qui pourrait être utilisé au-delà du cas ou des cas directement concerné(s) (par exemple : Rowe et Fewer, 2000 ; Rowe *et al.*, 2004 ; Abelson et Gauvin, 2006 ; Edward *et al.*, 2008 ; Newton et Geißel, 2012 ; Lewanski, 2013). Ces modèles, tout en étant différents, tendent à focaliser leur attention sur trois grands champs : 1) l'*inclusivité* du panel des citoyens, tel qu'il sort des opérations de recrutement, avec le but d'examiner s'il est statistiquement représentatif de l'univers, s'il est suffisamment varié ou s'il n'est pas biaisé de quelque sorte ; 2) le développement du *processus de délibération* qui a eu lieu dans le panel pour vérifier si les participants se sont respectés, ont utilisé des arguments sur le bien commun, ont pris en compte les arguments proposés par les autres participants ; ici le but est celui d'évaluer la qualité de la délibération en vérifiant que le comité de garantie ou de pilotage et les facilitateurs n'ont pas influencé les participants et que les expertises et les témoignages ont été équilibrés ; 3) les *effets* de la délibération soit sur les attitudes des participants, soit surtout sur le débat public et sur les décisions des institutions.

Ici nous allons suivre le même schéma avec le but de présenter les aspects plus problématiques que les études d'évaluation ont repéré dans le déroulement des mini-publics.

Le recrutement : le problème de l'inclusion

Selon la théorie de la démocratie délibérative, la discussion sur un choix collectif devrait inclure toutes les gens affectées par cette décision. Mais puisque l'inclusion complète n'est pas possible (et peut-être pas souhaitable), on a recours à des groupes plus restreints qui sont censés reproduire au moins quelques caractères de l'univers. Dans le cas des mini-publics – on l'a vu –

le groupe des participants est formé par un échantillon aléatoire de la population affectée, avec l'idée que les citoyens ordinaires « désintéressés » soient plus capables de « voir » le bien commun que les porteurs d'intérêts (Evans et Plows, 2007 ; Kahane *et al.*, 2013). Le premier but de l'évaluation est donc celui d'examiner si le recrutement du mini-public a abouti à un échantillon acceptable et non biaisé.

Le processus de sélection se déroule d'habitude en deux étapes : d'abord l'extraction d'un échantillon aléatoire assez large de l'univers et ensuite la sélection, à l'intérieur de cet échantillon, des citoyens disponibles pour participer aux travaux du mini-public. La première étape ne pose normalement pas de problèmes, même s'il faut s'assurer que les procédures de formation de l'échantillon à partir de la population ont été suivies d'une façon correcte.

La deuxième étape est bien plus problématique parce que le taux d'acceptation des citoyens interrogés est normalement très bas (entre 5% et 1%) et cela signifie que l'auto-sélection reste forte. Les études d'évaluation estiment cet aspect en confrontant les données sociodémographiques (genre, âge, résidence, éducation etc.) du panel avec celles de l'échantillon de départ. Mais même si les résultats de cette comparaison sont bons (et il le sont toujours quand l'échantillon est stratifié, comme il arrive souvent pour les mini-publics plus restreints), cela ne signifie pas que le panel ne soit pas biaisé. L'acceptation des citoyens dépend de leur disponibilité en temps (les retraités, les fonctionnaires publics et les couches moyennes sont favorisés par rapport aux jeunes mères, aux travailleurs indépendants et à ceux du secteur privé), de leur condition économique (surtout quand la participation au mini-public n'est pas rémunérée) et de leur intérêt pour la politique. Dans le cas des sondages délibératifs ces biais sont plus visibles puisque tous les membres de l'échantillon initial doivent répondre à un long questionnaire qui concerne aussi leurs attitudes politiques et leurs positions sur le thème du mini-public et pourtant on a plus d'informations pour évaluer la représentativité du panel. Dans les mini-publics plus restreints (15 à 20 personnes) la représentativité statistique est hors de question : ce qu'on peut concrètement rechercher est la variété.

Toutefois, même si la variété apparaît assurée par rapport à certains paramètres, il y a toujours le risque, surtout dans les panels plus petits, que des minorités ne soient pas présentes et donc que des points de vue importants soit exclus de la délibération. Certains auteurs ont d'ailleurs souligné que ce qui est vraiment important dans un forum délibératif n'est pas la représentation sociodémographique des citoyens, mais plutôt la représentation des discours qui circulent dans l'espace public sur l'enjeu qui est l'objet du mini-public. L'inclusion ne doit pas concerner les différents types de personnes en tant que telles, mais les différents type d'argumentaires. Même des arguments portés par des groupes très minoritaires méritent d'être pris en considération dans la délibération. Dryzek et Niemeyer (2008), notamment, ont suggéré de construire une carte complète des arguments en interrogeant les acteurs concernés et en élaborant leur réponses avec la méthode-Q. De cette façon il est possible de repérer les discours qui doivent être représentés dans le panel et, par conséquent, les participants qui peuvent les soutenir dans la délibération.

D'autres auteurs ont observé que la pluralité des points de vue et des discours ne doit pas être nécessairement présente parmi les citoyens qui font partie du panel, mais qu'elle peut bien être représenté par les témoins et les experts qui s'expriment face aux citoyens (Manin, 2005) : en ce cas c'est le modèle du procès qui s'impose. Les citoyens du panel agissent comme un jury qui prend sa décision après avoir écouté et discuté les positions contradictoires exposées par les parties.

L'évaluation du processus de recrutement doit donc tenir compte que l'objectif de l'inclusion peut être atteint tantôt par la représentation statistique de l'univers sur le plan sociodémographique, tantôt par la diversité des participants et tantôt par la représentation des discours ; et que le contradictoire entre les discours peut se réaliser, comme dans le procès, à l'extérieur du panel.

La processus : la qualité de la délibération

Le deuxième axe pour l'évaluation des mini-publics concerne le processus qui se déploie parmi les citoyens sélectionnés et il vise donc à estimer la qualité de leur délibération. Cet axe présente plusieurs facettes.

L'organisation d'un mini-public est normalement confiée à un comité institué *ad hoc*, qui est appelé « comité de pilotage » (*steering committee*) si l'on veut souligner son rôle actif dans la gestion du processus (mais avec le risque de paraître trop directif par rapports aux participants), « *advisory group* » si l'on veut estomper son rôle ou « comité de garantie » si l'on veut souligner que sa fonction principale est celle de surveiller que le processus soit conduit de façon correcte. De toutes les façons, il paraît important que la composition de ce comité puisse refléter les différentes positions existantes sur le thème en débat afin d'assurer une gestion équilibrée du processus. Des études montrent qu'une composition déséquilibrée du comité a eu des retentissements sur la qualité des échanges discursifs parmi les participants (Lanzara et Lupo, 2013). Le comité de pilotage (ou de garantie) a un rôle important dans la présentation de l'enjeu et dans l'organisation du processus (le choix des experts, la diffusion de l'information, le calendrier du mini-public).

Il y a, avant tout, le problème de la *formation de l'agenda* et de l'encadrement du thème en débat. Puisque ces aspects sont définis avant le commencement du mini-public et pourtant échappent au contrôle des participants, les études évaluatives se préoccupent de voir si l'enjeu est suffisamment précis et s'il n'a pas été encadré de façon tendancieuse. Davies *et al.* (2006) ont par exemple montré, à propos de forums britanniques sur la politique de la santé, que la délibération parmi les citoyens a été de mauvaise qualité quand leur mission avait été formulée de façon trop générale ou pas assez claire. D'ailleurs plusieurs études évaluatives ont montré que la façon de formuler le problème peut limiter la liberté de la délibération des participants et les pousser vers une direction préconstituée, comme l'ont fait Chilvers et Burgess (2008) à propos d'un jury de citoyens organisé en Grande-Bretagne sur les méthodes à choisir pour la gestion de déchets nucléaires, ou Barisione (2012) à propos d'un mini-public organisé au niveau européen sur le thème des pensions. Dans les deux cas il s'agissait d'enjeux très délicats et politiquement sensibles où l'effet d'encadrement semble avoir conditionné et restreint, même si c'est de manière subtile, le processus délibératif des participants.

La discussion au sein des mini-publics est normalement gérée par des *facilitateurs* ou animateurs. Dans la plupart de cas il s'agit de professionnels organisés en bureaux d'études privés qui agissent dans le marché et qui ont connu une très forte expansion dans tous les pays dans la dernière décennie. Ils ne se bornent pas à gérer le débat à l'intérieur du panel, mais ils ont très souvent un rôle important dans le *design* du processus en tant qu'experts des dispositifs participatifs ou délibératifs (les comités de pilotage tendent à s'appuyer sur leur expertise) et ils peuvent aussi exercer des pressions sur les institutions publiques pour favoriser la diffusion des dispositifs participatifs. Jusqu'à présent les recherches évaluatives n'ont pas considéré suffisamment le rôle des bureaux d'études dans l'organisation des mini-publics (avec quelques exceptions : Hendriks et Carson, 2008 ; Cooper et Smith, 2012), ni les modalités concrètes par

lesquelles les facilitateurs gèrent ou contrôlent la discussion des panélistes. Le thème est très important puisque les mini-publics sont formés par des citoyens ordinaires qui ont – très probablement – des opinions faibles, peu intenses et peu informées (Bobbio, 2010) et pourtant il existe concrètement un risque de manipulation. La recherche expérimentale conduite par Spada et Vreeland (2013) a montré que les modérateurs peuvent influencer les attitudes et les comportements des participants de façon significative s'ils expriment leurs propres vues. Par contre, l'analyse menée par Ravazzi (2013) au niveau micro sur les échanges discursifs entre facilitateurs et participants de deux jurys de citoyens en Italie a montré que les interventions des premiers sont très fréquentes, mais pas forcément manipulatoires. Leur professionnalité et leur extranéité par rapport à l'enjeu semblent constituer une barrière assez puissante contre une attitude trop intrusive.

Aussi délicat est le rôle des experts. En effet dans les mini-publics la plupart du temps est absorbé par la phase d'information où les participants écoutent et interrogent des personnes compétentes. Le premier aspect à évaluer est si le contradictoire est respecté dans le choix des experts, surtout quand l'enjeu est fortement controversé. Le recours aux experts naît de la nécessité de répondre à l'objection classique contre l'implication des citoyens ordinaires, c'est à dire le fait qu'ils ne sont pas compétents pour trancher sur des thèmes souvent très complexes. L'information fournie par les experts a le but de surmonter cet obstacle. Mais si le rôle des experts est dominant dans le déroulement du mini-public (et souvent il l'est), il y a le risque que la délibération finisse par avoir une fonction éducative « *qui tend à enfermer les participants dans un rôle passif de déférence. Quand l'accent tombe sur l'apprentissage, les citoyens deviennent des écoliers...* » (Button et Mattson, 1999, p. 622). Ce risque est autant plus fort dans le cas des conférences des citoyens françaises où l'on parle de formation, plutôt que d'information, en accentuant pourtant l'aspect pédagogique et la mutation des citoyens en élèves. Une partie des mini-publics s'inspirent des jurys du procès pénal, mais dans le procès les jurés écoutent soit les dépositions des experts (et des témoins), soit les plaidoiries des parties : ils ont donc une perception assez nette des termes de la controverse. Au contraire dans les mini-publics (et notamment dans les jurys de citoyens) les participants interrogent des experts, mais il est plus rare qu'ils écoutent les points de vues discordants des parties prenantes. Dans ces conditions il est possible que les experts soient vécus comme « *les principales autorités épistémiques du processus délibératif, c'est-à-dire des sources crédibles auxquelles les participants font confiance... Du point de vue cognitif, les autorités épistémiques fonctionnent comme un signal d'arrêt ou une fermeture cognitive qui pousse les participants à arrêter la recherche* » (Mannarini et Fedi, 2013, p. 85).

Jusqu'à présent nous avons considéré les études qui se sont occupées d'évaluer si la délibération des participants n'a pas été biaisée par des contraintes qui dérivent de l'organisation du mini-public : la composition du comité de pilotage (ou de garantie), le rôle des facilitateurs et celui des experts. Maintenant il faut considérer les études qui ont cherché à évaluer le déroulement des échanges discursifs parmi les participants et surtout ceux qui ont lieu dans la phase finale du mini-public où les citoyens aboutissent à une position commune, avec le but d'estimer la qualité de leur délibération.

L'aspect qui est le plus fréquemment analysé est celui de la *qualité procédurale* de la délibération. En ce sens, un processus délibératif est considéré être de bonne qualité s'il s'est déroulé en respectant certaines règles procédurales : par exemple si les participants ont participé au débat avec des conditions suffisantes de parité, s'ils se sont respectés, s'ils ont justifié leur positions avec des arguments, s'ils ont répondu aux arguments proposés par les autres participants avec des contre-arguments, s'ils ont formulé des propositions alternatives afin de surmonter des situations de blocage. Un des problèmes les plus délicats est celui de la

parité de participation : des citoyens inclus dans le panel (« inclusion externe ») peuvent, *de facto*, se voir nier la possibilité de s'exprimer dans la discussion (« exclusion interne ») (Young, 2000). Ceux qui font partie de minorités ethniques, culturelles ou politiques et ceux qui ont un bas niveau d'éducation courent un risque plus grand d'être exclus à l'intérieur du panel, comme l'a montré Ülkü Doğanay (2004) en évaluant un processus d'Agenda 21 en Turquie. Là, cependant, il s'agissait d'un panel qui regroupait en même temps des fonctionnaires et des citoyens ordinaires ; dans les mini-publics, il apparaît que le *design* du dispositif et le rôle des facilitateurs peuvent atténuer les phénomènes d'exclusion interne.

Le principal outil pour évaluer la qualité procédurale de la délibération est le *Discourse Quality Index* (DQI) proposé par Jürg Steiner et ses collaborateurs. Il s'agit d'une méthode quantitative qui consiste à coder, sur plusieurs paramètres procéduraux, toutes les locutions (*speech acts*) échangées entre les participants durant le processus délibératif, et qui aboutit à un index synthétique mesurant la qualité du discours. La méthode présuppose donc la transcription de tous les échanges verbaux et un travail complexe de codage. Le DQI avait été proposé pour évaluer les débats parlementaires (Steiner *et al.*, 2004), mais ensuite il a été utilisé – avec quelques adaptations, en partie inspirées par le travail de Stromer-Galley (2007) – pour analyser la délibération dans des mini-publics transnationaux au niveau européen et dans d'autres situations (Steiner, 2012).

L'évaluation de la qualité procédurale de la délibération peut toutefois paraître insuffisante. Si des institutions promeuvent un processus délibératif et si des citoyens s'y engagent, c'est parce qu'ils s'attendent à ce que quelque chose de nouveau, qui n'existait pas avant, puisse en sortir. On ne peut pas évaluer la qualité de la délibération sans prendre en considération ce qu'elle produit, c'est-à-dire sa *qualité substantielle*. Le produit de la délibération peut être appréhendé de différentes façons.

L'approche la plus fréquente considère comme *output* de la délibération, le changement d'opinion des participants. Elle a deux avantages : elle est facile à mettre en œuvre en comparant les réponses que les participants donnent aux mêmes questions avant et après la délibération et elle reflète un aspect-clé de la théorie délibérative, selon laquelle les préférences des participants ne sont pas des données mais elles se forment et se modifient dans le processus délibératif. Cette approche est au cœur des sondages délibératifs proposés par James Fishkin, dont la fonction est précisément celle de montrer que les opinions des citoyens informés qui ont participé à une discussion sont différentes des opinions brutes recueillies dans les sondages classiques ; mais la mesure du changement des préférences est aussi pratiquée assez souvent dans d'autres dispositifs (par exemple dans le jury citoyens).

On peut aussi se demander si la délibération produit une valeur ajoutée sur le plan collectif : si elle réussit à produire un consensus parmi les participants en dépassant les divisions qui existaient entre eux, ou bien quelque forme de méta-consensus (Niemeyer et Dryzek, 2007), c'est-à-dire la reconnaissance réciproque des points de désaccord. On peut aussi se demander si les participants ont réussi à travailler sur un problème commun, en apprenant les uns des autres, et ont trouvé des solutions pertinentes. Dans cet esprit, ce n'est pas l'accord ou le consensus qui compte, mais plutôt l'effort de réaliser une confluence à partir d'un problème reconnu comme collectif (Kadlec 2008).

Les effets

Est-ce que les mini-publics produisent des effets ? La question est reprise par la plupart des études d'évaluation. Ceux-ci distinguent souvent entre différents types d'effets : sur les

participants, sur les médias, sur le débat public, sur les élus et sur les institutions publiques. Toutes les études aboutissent à une même conclusion : le processus dialogique a un effet profond sur les participants. Les entretiens conduits avec eux après la conclusion du débat mettent systématiquement en évidence l'impact fortement positif de leur implication dans le mini-public. Les participants déclarent avoir vécu une expérience délicate et avoir beaucoup appris, ils se sentent gratifiés d'avoir eu la chance de s'exprimer et d'avoir été pris au sérieux. Ils apprécient l'organisation du mini-public et le comportement des animateurs. Ils se montrent presque toujours disponibles pour être impliqués dans d'autres expériences semblables. Comme le nombre des participants est très bas, leur enthousiasme n'a aucun retentissement dans la société, mais on peut se demander ce qu'il arriverait si ces types d'expérience étaient généralisés.

Les effets sur le monde extérieur au mini-public sont beaucoup plus problématiques. Les médias ont du mal à rapporter ce qu'il se passe dans le mini-publics parce qu'il s'agit d'événements peu médiatisables. James Fishkin a cherché dès le début à utiliser la télévision pour filmer ses sondages délibératifs et les transmettre au grand public, mais cette démarche n'a pas eu un grand succès parce que « *what makes good television does not necessarily reflect the virtues of deliberation* » (Smith, 2009, p. 104). La faible couverture médiatique du déroulement et des conclusions des mini-publics tend à les cacher aux yeux du public. Ceci n'est pas sans conséquences dans la réaction des élus et des institutions publiques. Même s'ils sont souvent les commanditaires des mini-publics et s'ils parfois s'engagent formellement à accepter leurs résultats (ou à donner des raisons en cas de refus), il est rare que les recommandations issues du mini-public se traduisent en décisions publiques. Il y a des exceptions : James Fishkin (2012) soutient par exemple que la loi du Texas sur les sources d'énergie renouvelables s'est inspirée des conclusions du sondage délibératif tenu dans le même État. Mais il est plus fréquent que les recommandations soient ignorées par le monde politique ou bien utilisées de façon instrumentale en retenant certains aspects et en négligeant ceux qui paraissent inconfortables (Smith, 2009).

Cette difficulté reflète le problème du rapport, de plus en plus souligné par la littérature sur la démocratie délibérative, entre le niveau micro, c'est à dire celui du mini-public, et le niveau macro, c'est-à-dire celui de l'espace public (Hendriks, 2006 ; Goodin, 2008). En effet les mini-publics sont insérés dans un contexte beaucoup plus large, peuplé par différents acteurs politiques ou sociaux, et ils représentent un moment assez court dans une histoire qui a commencé beaucoup plus tôt et qui va continuer encore longtemps. La littérature plus récente souligne l'importance d'élargir le regard au-delà des limites du mini-public afin de considérer ce qu'on appelle le système délibératif sur grande échelle (Mansbridge *et al.*, 2012). Ce rapport tend à échapper à la plupart des études évaluatives parce qu'elles sont concentrées exclusivement dans le périmètre du mini-public et ont du mal à regarder ailleurs. L'étude principale ayant cherché à dépasser cette limite est celle conduite par John Parkinson (2006) qui a examiné les effets (très modestes) de cinq mini-publics organisés au Royaume Uni sur des thèmes concernant la politique de la santé. Il s'est demandé : pourquoi les élus et les opposants sociaux « *devraient faire confiance aux décisions prises par un petit nombre de gens sortis de l'obscurité par un bureau d'études de recherche de marché ?* » (Parkinson 2006, p. 174). Sa réponse est que les mini-publics souffrent d'un manque de légitimité soit à cause du nombre très petit des participants, soit surtout parce qu'ils n'ont obtenu aucune autorisation de la part du public : le tirage à sort, à différence de vote, n'est pas considéré comme une source de légitimité.

Une autre difficulté du passage du micro au macro consiste dans la tension qui existe entre la logique de la politique (et des intérêts) et celle de la délibération. La première se base surtout

sur la force du nombre et de la mobilisation, la deuxième prétend se fonder sur la force des arguments. Cette tension peut se traduire en une influence biaisé du monde de la politique sur l'organisation des mini-publics (Lanzara et Lupo 2013) ou, à l'envers, dans la résistance de la politique à accueillir les résultats des mini-public qui apparaissent à leur tour biaisés par la prétention de transformer des citoyens ordinaires en bouche dépolitisée de la vérité (Clarke, 2010 ; Urbinati, 2014).

C'est surtout sur le terrain des relations micro-macro que l'analyse des mini-publics a commencé à s'interroger : est-il possible de rendre ces expériences plus légitimes ? À quelles conditions ? Est-il possible exploiter positivement les tensions entre le monde de la politique et celui de la délibération ?

BIBLIOGRAPHIE SUR LES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS ET DÉLIBÉRATIFS ET LEUR ÉVALUATION

- Abelson J. et F.-P. Gauvin (2006), *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications*, Ottawa, Canadian Policy Research Networks CPRN.
- Ackerman B. et J. Fishkin (2004), *Deliberation Day*, New Haven, Yale University Press.
- Aldred J. et M. Jacobs (2000), « Citizens and wetlands: evaluating the Ely citizens », *Ecological Economics*, vol. 34, pp. 217–232.
- America Speaks (2013), *A legacy of critical innovations in deliberative and citizen engagement*.
URL : https://dl.dropboxusercontent.com/u/6405436/AmericaSpeaks_Legacy.pdf
- Andersen I., B. Jäger (1999), « Scenario Workshops and Consensus Conferences: Towards More Democratic Decision-Making », *Science and Public Policy*, vol. 26 n° 5, pp. 331-340.
- Barisione M. (2012), « Framing a Deliberation. Deliberative Democracy and the Challenge of Framing Processes », *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, n° 1, Article 2.
URL : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss1/art2/>
- Bobbio L. (2013), « Refléter la discussion ou formuler une résolution ? Modes de conclusion des forums délibératifs », in Blondiaux L. et B. Manin (dir.), *Le Tournant délibératif*, Paris, Presses de Science po, à paraître en 2014.
- Bobbio L. (dir.) (2013), *La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini*, Roma, Carocci editore.
- Bobbio L. (2012), « Entre o reflexo e a proposição: dilemas sobre o encerramento dos fóruns deliberativos », *Sociologias*, vol. 14 n° 30, pp. 46-69.
- Bobbio L. (2010), « Types of Deliberation », *Journal of Public Deliberation*, vol. 6, n° 2, Article 1. URL : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol6/iss2/art1/>
- Bourg D. et D. Boy (2005), *Conférences de citoyens : mode d'emploi*, Paris, Descartes et Cie-Éditions Charles Léopold Mayer.
- Boy D., D. Donnet-Kamel et P. Roqueplo (2000), « Un exemple de démocratie délibérative : la conférence française de citoyens sur l'usage des organismes génétiquement modifiés en agriculture et dans l'alimentation », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4-5, pp. 779-809. URL : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_2000_num_50_4_395508
- Brown M. (2006), « Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation », *Journal of Political Philosophy*, vol. 14, n° 2, pp. 203-225.
- Brugel F. (2013), « Théâtre-forum », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/theatre-forum>.
- Bryan F., « Town Meeting », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863.
URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/town-meeting>
- Button M. et K. Mattson (1999), « Deliberative Democracy in Practice : Challenges and Prospects for Civic Deliberation », *Polity*, 31 (4), pp. 609-637.

- Callon M., P. Lascoumes et Y. Barthe (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris Seuil.
- Carson L. (2006), « Improving Deliberative Practice: International Reflections on Italy's Citizens' Juries », *Journal of Public Deliberation*, vol. 2, n° 1, Article 12.
URL : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol2/iss1/art12/>
- Carson L. et B. Martin (2002), « Random selection of citizens for technological decision making », *Science and Public Policy*, vol. 29, n° 2, pp. 105–113.
- Carson L. et J. Hartz-Karp (2005), « Adapting and Combining Deliberative Designs: Juries, Polls, and Forums », in Gastil J. et P. Levine (dir.), *The Deliberative Democracy Handbook*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 120-138.
- Chilvers J. et J. Burgess (2008), « Power relations: the politics of risk and procedure in nuclear waste governance », *Environment and Planning*, n° 40, pp. 1881-1900.
- Citizen Participation, CIPAST. URL : <http://www.cipast.org/cipast.php?section=1012>
- Clarke J. (2010), « Enrolling ordinary people: governmental strategies and the avoidance of politics? », *Citizenship Studies*, vol. 14, n° 6, pp. 637–650
- Colibris, « Forum ouvert ». URL : <http://www.colibris-lemouvement.org/ensemble/evenements-animations/forum-ouvert>
- Collins H. et R. Evans (2002), « The third wave of science studies: Studies of expertise and experience », *Social Studies of Science*, vol. 32, n° 2, pp. 235–296.
- Conseil d'État (2011), *Rapport public 2011. Consulter autrement. Participer effectivement*, Paris, La Documentation française, mai.
- Cooper E. et G. Smith (2012), « Organizing deliberation: The perspectives of professional participation practitioners in Britain and Germany », *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, n° 1, Article 3. URL : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss1/art3/>
- Crosby N. et D. Nethercut (2005), « Citizens Juries: Creating a Trustworthy Voice of the People », in Gastil J. et P. Levine (dir.), *The Deliberative Democracy Handbook*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 111-119.
- Dahl R. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, p. 340.
- Danish Board of Technology, « World Wide Views ». URL : <http://www.wwviews.org/>
- Davies C., M. Setherell et E. Barnett (2006), « Citizens at the Centre: Deliberative Participation » in *Healthcare Decisions*, Bristol, Polity Press.
- Delannoi G. (2013), « Tirage au sort », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/tirage-au-sort>
- Dienel P. et O. Renn (1995), « Planning Cells: A Gate to 'Fractal' Mediation », in Renn O., T. Webler et P. Wiedemann (dir.), *Fairness and Competence in Citizen Participation*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Doğanay Ü. (2004), « Rethinking Democratic Procedures: Democracy and Deliberative Experiences in Turkey's LA21 Process », *Political Studies*, n° 52, pp. 728–744.
- Dryzek J. (2009), « The Australian Citizens' Parliament: A World First », *Journal of Public Deliberation*, vol. 5 n° 1, Art. 9. URL : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol5/iss1/art9/>

- Dryzek J. et S. Niemeyer (2008), « Discursive Representation », *American Political Science Review*, vol. 102 n° 4, pp. 481-493.
- Dryzek J. S. and A. Tucker (2008), « Deliberative innovation to different effect: Consensus Conferences in Denmark, France, and the United States », *Public Administration review*, vol. 68, n° 5, pp. 864–876.
- Durant D. (2011), « Models of democracy in social studies of science », *Social Studies of Science*, vol. 41 (5), pp. 691-714.
- Edwards P. B., R. Hindmarsh, H. Mercer, M. Bond, A. Rowland (2008), « A Three-Stage Evaluation of a Deliberative Event on Climate Change and Transforming Energy », *Journal of Public Deliberation*, vol. 4, n° 1, Article 6.
URL : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol4/iss1/art6/>
- Evans R. et A. Plows (2007), « Listening Without Prejudice? Re-discovering the Value of the Disinterested Citizen », *Social Studies of Science*, vol. 37, n° 6, pp. 827–853.
- Fiorino D. J. (1990), « Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 15, n° 2, pp. 226-243.
- Fishkin J. S. (2012), « Deliberative Polling. Reflection on an ideal made practical », in Newton K. and B. Geißel (eds) (2012), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*, Abingdon, Routledge, pp. 71-89.
- Fishkin J. S. (1995), *The Voice of the People. Public opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Fishkin J. S., B. He, R. C. Luskin, A. Siu (2010), « Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China », *British Journal of Political Science*, vol. 40, n° 2, pp. 435-448.
- Fourniau J-M. (2011), « Amateurs de l'intérêt général. L'activité délibérative dans les dispositifs de participation citoyenne », in Piriou O. et P. Lénéel, *Les états de la démocratie. Comprendre la démocratie au-delà de son utopie*, Paris, Éditions Hermann, pp. 219-242.
- Fourniau J-M. (2007), « L'expérience démocratique des "citoyens en tant que riverains" dans les conflits d'aménagement », *Revue européenne de sciences sociales*, XLV, n° 136, pp. 149-179. URL : <http://ress.revues.org/pdf/95>
- French D. et M. Laver (2009), « Participation Bias, Durable Opinion Shifts and Sabotage through Withdrawal in Citizens' Juries », *Political Studies*, n° 57, pp. 422–450.
- Fung A. (2006), « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, décembre, pp. 66-75.
- Fung A. (2003), « Survey article: Recipes for Public Sphere : Eight Institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 11, n° 3, pp. 338-367.
- Gastil J. et P. Levine (dir) (2005), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Girard C. (2013), « Démocratie délibérative », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/democratie-deliberative>
- Goodin R. E. (2008), *Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn*, Oxford, Oxford University Press, 2008

- Guston D. (1999), « Evaluating The First US Consensus Conference: The Impact of The Citizens' Panel on Telecommunications and The Future of Democracy », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 24, n° 4, p. 451-482.
- He B. et M. E. Warren (2011), « Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development », *Perspectives on Politics*, vol. 9 n° 2, pp. 269-289.
- Hendriks C. (2006), « Integrated Deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy », *Political Studies*, n° 54, pp. 486-508.
- Hendriks C. et L. Carson (2008), « Can the market help the forum? Negotiating the commercialization of deliberative democracy », *Policy Sciences*, n° 41, pp. 293-313.
- Hermitte M-A. (2013), « Conférence de citoyens », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/conference-de-citoyens>.
- Hermitte M-A. (2013), *Le droit saisi au vif. Sciences, technologies, formes de vie*, Paris, Petra.
- Himmelroos S. et H. S. Christensen (2014), « Deliberation and Opinion Change: Evidence from a Deliberative Mini-public in Finland », *Scandinavian Political Studies*, Vol. 37 n° 1, pp. 41-60.
- Jacquemot F. (2007), *Des conférences de citoyens en droit français*, rapport PICRI, ENSMP-Région Île-de-France. URL : <http://sciencescitoyennes.org/des-conferences-de-citoyens-en-droit-francais/>
- Joly P-B., C. Marris, A. Rip (2008), « [Interactive Technology Assessment in the Real World Dual Dynamics in an iTA Exercise on Genetically Modified Vines](#) », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 33, n°1, pp. 77-100.
- Joly P-B., C. Marris, M-A. Hermitte (2003), « [À la recherche d'une "démocratie technique". Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France](#) », *Nature Sciences Sociétés*, vol. 11, n° 1, pp. 3-15.
- Joly P-B., C. Marris, G. Assouline, J. Lemarié (1999), « [Quand les candides évaluent les OGM](#) », *Responsabilité et Environnement - Annales des Mines*, n° 14, pp. 12-21
- Joss S. (1998), « Danish consensus conferences as a model of participatory technology assessment : an impact study of consensus conferences on Danish Parliament and Danish public debate », *Science and Public Policy*, vol. 25, n° 1, pp. 2-22.
- Kadlec A. (2008), « Critical Pragmatism and Deliberative Democracy », *Theoria*, Vol. 55, n° 117, pp. 54-80.
- Kahane D., K. Loptson, J. Herriman et M. Hardy (2013) « Stakeholder and Citizen Roles in Public Deliberation », *Journal of Public Deliberation*, vol. 9, n° 2, Article 2.
URL : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol9/iss2/art2>
- Kies R. et P. Nanz (dir) (2013), *Is Europe Listening to Us? Successes and Failures of EU Citizen Consultations*, Farnham, Ashgate.
- Kleinman D. L., J. Grice, J. Adrian, et C. Lobesb (2007), « A toolkit for Democratizing Science and Technoloy Policy: The Practical Mechanics of Organizing a Consensus Conference », *Bulletin of Science, Technnology & Society*, Vol. 27, n° 2, pp. 154-169.
- Koch A., R. Fitzgerald, I. Stoop, S. Widdop et V. Halbherr (2012), *Field Procedures in the European Social Survey Round 6: Enhancing Response Rates*, *European Social Survey*.
URL : http://www.europeansocialsurvey.org/docs/round6/methods/ESS6_response_enhancement_guidelines.pdf

- van der Kolk H. et R. K. Carty (2011), *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Labuset C. (2013), *Démocratie participative. Guide des outils pour agir*, Paris, FNH. URL : <http://think-tank.fnh.org/content/democratie-participative-guide-des-outils-pour-agir>.
- Lanzara G. F et G. Lupo (2013), « Processi deliberativi e arene politiche locali : come le dinamiche politico-istituzionali influenzano la deliberazione », in Bobbio L. (dir.), *La qualità della deliberazione*, Roma, Carocci, pp. 213-249.
- Lascoumes P. (dir.) (2002), « [La Ducsai, quel exemple de débat public ?](#) », *Responsabilité et environnement – Les Annales des Mines*, n° 26, avril.
- Lavelle S., G. Hériard Dubreuil, S. Gadbois, C. Mays et T. Schneider (2010), « Démocratie constructive et gouvernance de la technique. Les conditions de la gouvernance démocratique dans un processus technique et social complexe : l'exemple du projet européen Cowam-in-Practice dans la gestion des déchets radioactifs », *Revue Gouvernance*, vol 7 (2), hiver 2010, 15 p. URL : http://www.revuegouvernance.ca/images/content/Spring2007/lavelle_et_al.pdf
- Leib E. J. et B. He (2009), *The Search for Deliberative Democracy in China*, Palgrave-Macmillan.
- Lewanski R. (2013), « Valutare la partecipazione: una proposta theory-based e user-oriented », in Bobbio L. (dir.), *La qualità della deliberazione*, Roma, Carocci, pp. 277-322.
- List C., R. Luskin, J. Fishkin, I. McLean (2013), « Deliberation, Single-Peakedness, and the Possibility of Meaningful Democracy: Evidence from Deliberative Polls », *The Journal of Politics*, nol. 75, n° 1, pp. 80–95. URL : <http://cdd.stanford.edu/research/papers/2013/list-meaningful-democracy.pdf>
- Lukensmeyer C. J., J. Goldman, S. Brigham (2005), « A Town Meeting for the Twenty-First Century », in Gastil J. et P. Levine (dir.), *The Deliberative Democracy Handbook*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 154-163.
- Manin, B. (2005), « Délibération et discussion », *Revue Suisse de Science Politique*, 10 (4), pp. 180-192.
- Manin B. (2002), « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », Entretien avec Loïc Blondiaux, *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, pp. 37-55.
- Manin B. (1996), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, Champs.
- Manin B. (1985), « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, vol. 33, pp. 72-93.
- Mannarini T. et Fedi A. (2013), « La qualità procedurale della deliberazione : parità, cooperazione, pluralismo », in Bobbio L. (dir.), *La qualità della deliberazione*, Roma, Carocci, pp. 66-92.
- Mansbridge J. et al. (2012), « A Systemic Approach to Deliberative Democracy », in Parkinson J. et J. Mansbridge (dir.), *Deliberative Systems*, New York, Cambridge University Press, pp. 1-26.
- Mansbridge J. et al. (2010), « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy », *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, n° 1, pp. 64-100.
- Mazeaud A. et M. Nonjon (2013), « Professionnel », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/professionnel>.

- Mercadal G. (2007), « La réussite du débat ouvre la réflexion sur sa portée », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, pp. 332-338.
- Mercadal G. (2008), « Vers plus de cohérence entre débat public et développement durable », Association 4D, *L'encyclopédie du développement durable*.
URL : <http://www.encyclopedie-dd.org/encyclopedie/droits-et-inegalites/6-1-gouvernance-du-local-au-global/vers-plus-de-coherence-entre-debat.html>
- Mercadal G. (2012), *Le débat public : pour quel « développement durable » ?*, Paris, Presses de l'ENPC.
- Mutz D. (2006), *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy*, New York, Cambridge University Press
- Neblo M. A., K. M. Esterling, R. P. Kennedy, D. M. J. Lazer et A. E. Sokhey (2010), « Who Wants to Deliberate — and Why? », *American Political Science Review*, vol. 104, n° 3, pp. 566–583.
- Newton K. et B. Geißel (eds) (2012), *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*, Abingdon, Routledge.
- Niemeyer S. (2011), « The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics », *Politics & Society*, vol. 39, n° 1, pp. 103-140.
- Niemeyer S. et J. S. Dryzek (2007), « The Ends of Deliberation: Meta-consensus and Inter-subjective Rationality as Ideal Outcomes », *Swiss Political Science Review*, vol. 13, n° 4, pp. 497–526.
- Offe C. (2011), « Crisis and Innovation of Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalised? », *Czech Sociological Review*, vol. 47, n° 3, pp. 447-472.
- Olsen E. D. H. et H.-J. Trenz (2014), « From Citizens' Deliberation to Popular Will Formation? Generating Democratic Legitimacy in Transnational Deliberative Polling », *Political studies*, vol. 62, n° 1, pp. 117–133.
- Parkinson J. (2006), *Deliberation in the real world. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Parkinson J. et J. Mansbridge (dir.) (2012), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, New York, Cambridge University Press.
- Pimbert M. P. et T. Wakeford (2002), « Prajateerpu: A Citizens Jury/Scenario Workshop on Food and Farming Futures for Andhra Pradesh, India », *Economic and Political Weekly*, vol. 37, n° 27.
- Ravazzi S. (2013), « Facilitare la deliberazione. Il ruolo dei professionisti », in Bobbio L. (dir.), *La qualità della deliberazione*, Roma, Carocci, pp.149-180.
- Reber B. (2013), « Évaluation participative des technologies », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/evaluation-participative-des-technologies>.
- Renn O., T. Webler et P. M. Wiedemann (1995), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse (Risk, Governance and Society)*, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers

- Revel M., C. Blatrix, L. Blondiaux, J-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil et R. Lefebvre (2007) (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, « Recherches ».
- Roqueplo P. (1998), « C'est une superbe leçon que nous ont administrée les citoyens rassemblés par le hasard des procédures », *Responsabilité et Environnement - Annales des Mines*, n° 12, pp. 5-12.
URL : <http://www.anales.org/re/1998/re10-98/005-012 ROQUEPLO.pdf>
- Rowe G. et L. J. Frewer (2005), « A Typology of Public Engagement Mechanisms », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 30, n° 2, pp. 251-290.
- Rowe G. et L. J. Frewer (2004), « Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 29, n° 4, pp. 512-556.
- Rowe G. et L. J. Frewer (2000), « Public Participation Methods: A framework for Evaluation », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 25, n° 1, pp. 3-29.
- Rowe G., R. Marsh et L. J. Frewer (2004), « Evaluation of a Deliberative Conference », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 29, n° 1, pp. 88-121.
- Rui S. (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin, 2004.
- Sintomer Y. (2011), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, Paris, La Découverte/Poche.
- Smith G. (2009), *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith W. (2013), « Anticipating Transnational Publics : On the Use of Mini-Publics in Transnational Governance », *Politics & Society*, vol. 41, n° 3, pp. 461-484.
- Spada P. et J. R. Vreeland (2013) "Who Moderates the Moderators? The Effect of Non-neutral Moderators in Deliberative Decision Making", *Journal of Public Deliberation*, vol. 9, n° 2, Article 3. URL : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol9/iss2/art3>
- Steiner J. (2012), *The Foundation of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Steiner J., A. Bächtiger, M. Spörndli et M. R. Steenbergen (2004), *Deliberative Politics in Action : Analyzing Parliamentary Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Street J., K. Duszynski, S. Krawczyk et A. Braunack-Mayer (2014), « The use of citizens' juries in health policy decision-making: A systematic review », *Social Science & Medicine*, 109, pp. 1-9.
- Stromer-Galley J. (2007), « Measuring Deliberation's Content: A Coding Scheme », *Journal of Public Deliberation*, vol. 3 n° 1, Article 12.
URL : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol3/iss1/art12/>
- Susskind L. (2009), *Multiparty Negotiation*, London, Sage (4 volumes), et son blog : <http://theconsensusbuildingapproach.blogspot.fr/>
- Testart J. (2012), « Conférences de citoyens – Éclairage sur une procédure participative », billet publié le lundi 9 janvier 2012. URL : <http://sciencescitoyennes.org/conferences-de-citoyens-eclairage-sur-une-procedure-participative/>
- Testart J. (2010), « Le débat public, un leurre démocratique », billet publié le 20 mars 2010. URL : <http://sciencescitoyennes.org/le-debat-public-un-leurre-democratique/>

- Testart J. (2009), « Des conventions de Citoyens pour la démocratie », billet publié le 8 avril 2009. URL : <http://sciencescitoyennes.org/des-conventions-de-citoyens-pour-la-democratie-edd/>
- Thompson D. F. (2008), « [Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science](#) », *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 497-520.
- Urbinati N. (2014), *Democracy Disfigured : Opinion, Truth, and the People*, Harvard, Harvard University Press.s
- Vallemont S. (dir.) (2001), *Le débat public : une réforme dans l'État*, Paris, L.G.D.J.
- Vergne A. (2013), « Atelier du futur », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/atelier-du-futur>
- Vergne A. (2013), « Jury citoyen », in Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/jury-citoyen>
- Vitale D. (2006), « Between deliberative and participatory democracy: A contribution on Habermas », *Philosophy & Social Criticism*, vol. 32, September, pp. 739-766.
- Warren M. E. and H. Pearse (eds.) (2008), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, New York, Cambridge University Press.
- Worthington R., M. Rask, L. Minna (dir.) (2012), *Citizen Participation in Global Environmental Governance*, Abingdon, Routledge.
- Yeh Hsin-Yi (2013), « Boundary Objects and Public Deliberation: Analyzing the Management of Boundary Tensions in the Consensus Conference », *Journal of Public Deliberation*, vol. 9, n° 2, Article 5. URL : <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol9/iss2/art5>
- Young I. M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

ANNEXE : LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

CB : Cécile Blatrix

JMF : Jean-Michel Fourniau

1. Les citoyens de la conférence

Malika	lundi 3/02 12 h – MEDDE, CB
Michèle	lundi 3/02 12 h - MEDDE, JMF
Irène	lundi 3/02 15 h - MEDDE, CB
Thierry	lundi 3/02 15 h – CNDP, JMF
Géraldine	lundi 3/02 16h – CNDP, JMF
Hacina	mardi 4/02 12 h – lieu de travail, JMF
Dalila	mardi 14/02 18h – lieu de travail, JMF
Guy	mercredi 12/02 – café, 18h Bar-le-Duc, JMF
Maurice	mercredi 12/02 – 18h, café, Bar-le-Duc, CB
Thierry	jeudi 13 13/02 10h –lieu de travail, Bar-le-Duc, JMF
Jean-Claude	lundi 17 février 14 h –par Skype JMF
Alan	CB
Marité	CB
Stéphanie	CB
Chantal	CB
Hayat	CB

2. Le Copil

Clémence Bedu	mercredi 5 février, Paris, CB
François Besnus	mardi 18 mars, 14 h – IRSN, JMF
Marie-Angèle Hermitte	vendredi 14 février, Marseille, et dimanche 23 mars, 19h, par téléphone, JMF ; mardi 11 mars (séminaire EHESS) ; jeudi 10 avril, Paris CB

3. Les animateurs

Judith Ferrando	jeudi 6 février 17h – MEDDE, JMF
Guy Amoureux	mardi 13 mars, 14 h – lieu de travail, JMF

4. Le prestataire

Yves Mathieu et Judith Ferrando	mardi 11 mars, 10h – Missions publiques, JMF
---------------------------------	--

5. La CNDP

Christian Leyrit	jeudi 13 mars, 9h – CNDP, CB et JMF
Laurence Monnoyer-Smith	lundi 17 mars, 17 h – CNDP, JMF
Georges Mercadal	jeudi 20 février, 11 h – GSPR, JMF
Philippe Deslandes	vendredi 28 mars, 10h, par téléphone, JMF

6. La CPDP

Ghislaine Esquiague	jeudi 20 février, 14 h – GSPR, JMF
Claude Bernet	jeudi 20 février, 16 h – GSPR, JMF
Barbara Redlingschöfer	jeudi 13 mars, 11h – INRA, JMF
Ariane Métais	samedi 29 mars, 12h, par téléphone, JMF

7. Le maître d'ouvrage

Marie-Claude Dupuis et Sébastien Farin mercredi 12 mars, 17h30 – Andra, JMF.

8. Le Coesdic

Michel Callon mardi 18 mars, 17 h – GSPR, JMF.

9. Les opposants

Bernard Laponche mercredi 30 avril, 10h30 – GSPR, JMF.
Michel Guéritte jeudi 24 avril, 10 h, téléphone, JMF.

10. Étudiants travaillant sur le projet Cigéo

Clément Mabi (doctorant UTC) vendredi 20 décembre et samedi 1^{er} février, JMF.
Martin Denoun (master 2 GSPR) mardi 8 avril et mardi 13 mai, GSPR, JMF.

11. Autre

Daniel Boy vendredi 6 juin, 9h30 – Cevipof, JMF.