

Quand la droite chasse sur les terres de la gauche

*Etats généraux de la
bioéthique et démocratie
participative*

Damien Philippot *

** Directeur de clientèle -
Département Opinion et
Stratégies d'entreprise, Ifop*

LE RECOURS AUDACIEUX A UNE METHODE INNOVANTE DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

Le 23 juin 2009 se sont achevés à la Maison de la Chimie les états généraux de la bioéthique dont le rapport général a depuis été remis au président de la République¹. Lancé à l'initiative de ce dernier en amont de la révision des lois de bioéthique de 2004, ce grand débat national avait pour vocation, selon les mots de la ministre de la Santé et des Sports, Roselyne Bachelot, et ceux du président du comité de pilotage des états généraux, le député UMP Jean Leonetti, de « promouvoir la réflexion instruite et éclairée du plus grand nombre sur des questions qui engagent notre avenir commun ». D'emblée, et c'est là une ambition suffisamment rare pour qu'il soit nécessaire de la souligner, la réflexion organisée dans le cadre de cette démarche devait aux yeux de ses commanditaires dépasser le cadre des experts et porteurs d'intérêt particulièrement mobilisés sur cette question, à savoir les mondes de la recherche biomédicale, du droit, de la philosophie et l'univers associatif. Il s'agissait précisément d'inclure le citoyen « lambda » dans la réflexion sur le renouvellement des lois de bioéthique et de maximiser son implication à travers différents outils de participation.

Deux de ces instruments consistaient en des formes traditionnelles de consultation présentant l'avantage d'être faciles à mettre en œuvre et de se déployer aisément à l'échelle nationale, mais étant lestés d'un inconvénient majeur : ne pas permettre la réelle intervention du grand public au sens large, c'est-à-dire négliger les personnes qui ne sont pas nécessairement conscientes de l'intérêt du débat en cours ou ne maîtrisent pas suffisamment les questions traitées pour émettre un avis digne d'être écouté.

1. Le rapport est disponible en ligne : http://www.etatsgenerauxdelabioethique.fr/uploads/rapport_final.pdf



Quand la droite chasse sur les terres de la gauche

La mise en place d'un site Internet (www.etatsgenerauxdelabioethique.fr) et l'organisation de réunions publiques dans le cadre des espaces éthiques des CHU sur l'ensemble du territoire ouvraient certes théoriquement la possibilité à chacun d'apporter sa contribution. Mais elles ne permettaient pas de résoudre cette question épineuse propre à tout débat portant sur des sujets complexes : comment faire intervenir « M. et Mme Toutlemonde », personnes potentiellement concernées par les discussions en cours (qui ne l'est pas lorsqu'il est question d'assistance médicale à la procréation, de don d'organes ou de sujets tels que les tests génétiques disponibles sur Internet ?), et pourtant le plus souvent dépourvues des compétences nécessaires à une expression crédible, voire d'un véritable intérêt pour les sujets abordés ?

Il s'agissait donc de trouver un autre outil capable à la fois de solliciter le citoyen n'éprouvant pas *a priori* d'appétence particulière pour les débats sur la bioéthique et de lui donner les armes pour se faire entendre. Le comité de pilotage des états généraux de la bioéthique a opté pour l'organisation de trois conférences de citoyens, portant chacune sur un ou deux sujets spécifiques entrant dans le champ de la révision de la loi de 2004.

La conférence de citoyens est un outil nouveau qu'utilise le spécialiste de l'opinion et dont l'enjeu essentiel réside dans la possibilité d'entendre la voix du grand public dans le cadre de débats complexes et monopolisés par les experts. L'opération consiste à réunir un groupe d'individus (en général une quinzaine de personnes reflétant la diversité de la population et n'ayant aucune connaissance *a priori* du sujet, ni aucun intérêt particulier à défendre) et à lui donner les clefs pour qu'il soit en mesure de produire un avis, si possible consensuel, sur un sujet difficile d'accès pour le profane. Il ne s'agit pas de présupposer l'expertise du citoyen, mais d'offrir à celui-ci les moyens de s'affirmer face à ceux qui détiennent le savoir.

Dans ce processus, trois moments ont chacun une fonction spécifique : un temps de formation au cours duquel les participants se familiarisent avec le sujet, un moment essentiel d'interpellation lors d'un débat public entre les citoyens désormais « introduits au sujet » ou « éclairés » et des experts et porteurs d'intérêt qu'ils convoquent, et enfin une phase de réflexion et de rédaction collective, se déroulant à huis clos, au cours de laquelle les citoyens écrivent leurs recommandations.



Quand la droite
chasse sur les terres
de la gauche

UN TYPE DE DEMARCHE QUI N'EST PLUS L'APANAGE DE LA GAUCHE

Créée au Danemark dans les années 1980, la conférence de citoyens a fait son apparition en France en 1998 à l'initiative de l'Office Parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques sur la thématique des plantes transgéniques. Depuis lors, rares ont été les conférences organisées au niveau national et une seule expérience a eu lieu à l'initiative du gouvernement, en 2003, sur le devenir des boues issues des stations d'épuration. Soulignons ce fait important : depuis cette dernière initiative², plus aucune conférence de citoyens n'avait été organisée en France pour le compte de l'Etat.

Seules des collectivités territoriales, le Conseil régional d'Ile-de-France sur les nano-technologies, la ville de Paris sur les ondes hertziennes³, dirigées par la gauche, ont depuis passé de telles commandes, avec un succès incontestable, mais relativisé par la moindre légitimité des exécutifs locaux à prendre la parole sur ces sujets d'intérêt général et national.

En ce sens, la volonté des pouvoirs publics d'engager une concertation sur la bioéthique par l'intermédiaire de conférences de citoyens a constitué un acte politique audacieux, particulièrement de la part d'une majorité de droite dont la démocratie participative n'est pas historiquement un mode de gouvernance revendiqué. D'autres débats publics de complexité et d'envergure comparables engagés par l'actuel gouvernement, comme nous l'avons souligné, n'avaient pas été l'occasion d'un tel investissement dans la démocratie participative.

En France, c'est à l'occasion de la dernière élection présidentielle, et plus précisément lors de la campagne interne au Parti socialiste au second semestre 2006, que le thème de la démocratie participative a subitement gagné en notoriété. Ségolène Royal a en effet beaucoup contribué à populariser certains outils de cette démarche encore neuve dans l'univers politique français : intégrés comme un axe fort de son offre programmatique, ils ont aussi directement inspiré l'organisation de sa campagne.

Envisagés comme une tentative de réponse à la crise morale et politique que traverse le pays, les jurys citoyens, tels que la candidate à l'investiture les a présentés en octobre 2006, se rapprochaient beaucoup de la conférence de citoyens que nous

2. Alors ministre de l'Ecologie, Roselyne Bachelot (déjà elle) avait souhaité l'organisation de cette conférence de citoyens dans le cadre du débat national sur l'eau.

3. Dans ces deux collectivités, les conférences de citoyens ont été organisées à l'initiative d'élus Verts : Marc Lipinski au Conseil régional d'Ile-de-France et Denis Baupin à la Mairie de Paris.



Quand la droite chasse sur les terres de la gauche

connaissions en France depuis la fin des années 1990 et ne présentaient pas le caractère révolutionnaire qu'on leur prêtait volontiers à l'époque. En outre, désirant mettre en application dès la campagne électorale ce qu'elle considérait comme un élément structurant de sa pratique politique, la candidate socialiste a organisé de nombreux « débats participatifs » (5000 ont été revendiqués au total) et a enregistré une quantité importante de contributions laissées par les internautes.

En l'érigeant à la fois comme projet et comme méthode, Ségolène Royal a sorti la démocratie participative du cercle étroit dans lequel elle se trouvait en France (quelques élus principalement écologistes ou de la gauche radicale et des spécialistes en sciences politiques qui s'inspiraient surtout de ce qui se pratiquait à l'étranger). Elle a aussi, à l'époque, beaucoup contribué à associer cette démarche à un camp politique. Aussi est-il frappant de constater qu'à l'occasion des états généraux de la bioéthique, le camp adverse, celui de la majorité présidentielle de 2007, n'ait pas hésité à s'emparer de l'outil le plus emblématique de la démocratie participative, allant même jusqu'à organiser trois conférences concomitantes. Si le Grenelle de l'environnement, tout comme de nombreuses initiatives de consultation citoyenne, n'avait pas été l'occasion d'une véritable participation du grand public, force est de reconnaître que les états généraux de la bioéthique sont allés beaucoup plus loin dans cette voie et n'ont rien à envier à ce que les plus ardents défenseurs de la démocratie participative, à la gauche de l'échiquier politique, auraient pu souhaiter mettre en place.

Dans ce contexte de « récupération politique » d'une thématique importante de la campagne de Ségolène Royal, on reste surpris de ce que la communication du gouvernement n'ait aucunement porté sur cette étonnante appropriation d'un point important du logiciel idéologique socialiste. Et l'on peut légitimement s'interroger par ailleurs sur le fait que la couverture médiatique des états généraux n'ait jamais relevé cette parenté avec des propositions socialistes somme toute encore très fraîches.

UN RESULTAT POSITIF, MALGRE DE LOURDES CONTRAINTES

Une fois le choix de cette méthode ambitieuse fait par le comité de pilotage, deux difficultés majeures rendaient la démarche périlleuse et nécessitaient une gestion particulièrement rigoureuse du dispositif.

En premier lieu, le président de la République ayant souhaité permettre l'expression citoyenne sur l'ensemble des sujets discutés dans le cadre de la révision des lois de



Quand la droite chasse sur les terres de la gauche

bioéthique, il était impossible de se limiter à la mise en place d'une seule conférence de citoyens : recherche sur les cellules souches embryonnaires, diagnostics prénatal et préimplantatoire (DPN et DPI), don d'organe, médecine prédictive et assistance médicale à la procréation (AMP) constituaient les cinq grandes thématiques à aborder. La logique aurait commandé l'organisation d'autant de conférences de citoyens. Les contraintes budgétaires et temporelles des états généraux en ont limité le nombre à trois, dans des villes différentes. Un panel provençal à Marseille, un autre alsacien à Strasbourg ont ainsi dû traiter deux sujets ; le panel breton réuni à Rennes bénéficiait d'un sort plus favorable, n'ayant à discuter que d'un seul thème, l'AMP (mais dans cette dernière ville, le champ des questions à trancher s'est avéré d'une ampleur considérable : ouverture des techniques à d'autres cas que l'infertilité, anonymat des donneurs de gamètes, gestation pour autrui). De cette situation résultaient des inconvénients de taille : pour les participants, une masse considérable d'informations à assimiler, l'obligation de passer sans transition d'un sujet à l'autre, et, pour les organisateurs, un plan de formation particulièrement complexe à dessiner.

Le second handicap résidait dans le peu de temps de préparation dont a disposé le comité de pilotage. A peine constitué à la fin de l'année 2008, il n'a pu bénéficier du soutien méthodologique et organisationnel d'un institut d'études et il n'a ainsi véritablement commencé à enclencher le dispositif de conférences qu'après une longue procédure d'appel d'offres ayant débouché en mars 2009. En tout et pour tout, seules huit à dix semaines ont pu être consacrées à la préparation des trois événements, soit une période très resserrée (on estime en général nécessaire un minimum de six mois pour monter une seule conférence). Il a donc fallu, en un temps record, tout à la fois définir le plan de formation, recruter et mobiliser les participants et intervenants, gérer les aspects logistiques et la communication – et cela alors que le comité de pilotage avait également la charge des autres événements des états généraux (gestion du site Internet, rencontre dans les espaces éthiques).

Grâce à l'implication des membres du comité de pilotage, du fait aussi de l'efficacité des services du ministère de la Santé, l'exercice démocratique a pu être mené dans les règles de l'art, en dépit de ces lourdes contraintes. Les sessions de formation ainsi que les débats publics se sont en effet déroulés, dans chacune des villes retenues, conformément à la méthodologie de la conférence de citoyens.

Au-delà de l'intérêt suscité par les débats publics aux yeux de leurs nombreux observateurs, les conclusions des différents panels attestent de la qualité du dispositif mis en place. L'intelligence des avis a ainsi frappé le rapporteur général des états



Quand la droite chasse sur les terres de la gauche

généraux, comme en témoigne son rapport final. Ecrits avec la pondération qui caractérise généralement les conclusions de telles démarches participatives, ces avis sont le reflet d'un véritable bon sens populaire, souvent également de l'audace que seules permettent une certaine hauteur de vue et une capacité collective à s'extraire de considérations purement personnelles ou circonstancielles. Les conclusions citoyennes de ces états généraux sont une particulière réussite dans la mesure où chacun des trois panels, sous l'égide d'une animation rigoureuse, est parvenu non seulement à exprimer l'avis d'un groupe (ce qui constitue déjà une difficulté, un avis consensuel ne correspondant jamais à la somme d'avis individuels), mais plus admirablement à prendre en compte les limites que peut aujourd'hui fixer la société sur les délicates questions qui lui sont posées. En somme, manifestement conscients de la mission d'intérêt général qui leur était confiée, les citoyens ont essayé de parler au nom de la collectivité toute entière, en prenant en compte les points de vue et les intérêts de tous.

Les conclusions⁴ marseillaises relatives au DPI sont à cet égard révélatrices : les citoyens sont parvenus à trouver un équilibre entre, d'une part, le droit pour les futurs parents de prendre une décision d'interruption de grossesse en connaissance de cause et, d'autre part, le risque de dérive eugéniste que fait courir une telle technique. A Strasbourg, les participants, s'ils ont souhaité bousculer le principe du consentement présumé s'agissant du don d'organe, ont cherché une solution visant à la fois à mieux respecter la volonté du défunt et à éviter un tarissement du nombre de greffons disponibles. A Rennes, c'est un arbitrage délicat qu'il a fallu rendre entre les deux exigences parfois contradictoires que sont le désir d'être parent et la protection du droit de l'enfant à naître.

LA REVISION DE LA LOI SOUS SURVEILLANCE

Dès le démarrage du processus et jusqu'à la restitution des recommandations, une inquiétude s'est élevée parmi les participants de chaque panel s'agissant de l'utilisation que feraient les pouvoirs publics des conclusions des états généraux de la bioéthique, au premier rang desquelles leurs avis citoyens. Cette interrogation sur l'exploitation politique du produit final d'une conférence de citoyens constitue une constante dans ce genre de dispositifs pour plusieurs raisons. D'abord, les démarches participatives de ce genre étant relativement peu fréquentes en France, il reste difficile de trouver dans

4. L'ensemble des avis citoyens sont consultables *in extenso* dans l'annexe du rapport précité.



Quand la droite chasse sur les terres de la gauche

notre ordre juridique des exemples concrets d'influence directe du législateur par les travaux de telles réunions⁵. Ensuite, les craintes des participants sont nourries, et d'une manière souvent légitime, par le sentiment de n'être qu'un rouage d'une grande machine de communication, voire de manipulation. Dans cette redoutable perspective, la conférence de citoyens ne serait organisée que pour répondre à de mauvais objectifs : mettre en place un grand spectacle « participatif » destiné à maximiser le nombre de reprises médiatiques ; légitimer le contenu du futur texte législatif, aussi différent soit-il des conclusions citoyennes, par le fait d'avoir donné la parole à la population ; déconsidérer les frustrations de tel ou tel acteur qui n'aurait pu être entendu dans le cadre du débat (une association par exemple) au nom de la consultation directe du grand public, sans intermédiaire.

Plusieurs éléments, au premier rang desquels les garanties données par le comité de pilotage des états généraux de la bioéthique, amènent à penser que la démarche engagée ne s'apparentait pas à un pur exercice de communication. De toute évidence, à entendre les propos de la ministre Roselyne Bachelot, ou encore ceux de Jean Leonetti, dès le commencement des conférences de citoyens, la réflexion des participants devait contribuer à nourrir le débat et non pas à l'éviter.

Leur intention s'est ainsi dès le départ clairement énoncée : les conférences de citoyens, dans le cadre des états généraux de la bioéthique, devaient permettre l'expression d'un avis populaire sur lequel, au même titre que les autres contributions au débat (rapports de l'Agence de biomédecine, du Conseil d'Etat, auditions parlementaires, etc.), le gouvernement et la représentation nationale pourront s'appuyer lors de la révision de la loi de 2004. Pour reprendre les mots des déclarations inaugurales signées par les deux personnalités précitées le 28 janvier 2009, « les états généraux reposent ainsi sur une confiance toute républicaine dans les vertus du débat public ».

La nature même de l'engagement pris par les pouvoirs publics est conforme à l'esprit dans lequel il convient d'organiser de telles démarches participatives : considérer le fruit des travaux des citoyens non pas comme un manifeste à suivre à la lettre, ce qui serait illégitime et contraire à la nature représentative de notre démocratie, et ce qui nuirait grandement à l'essence même de la fonction élective, mais comme un élément

5. Tout au plus a-t-on pu relever quelques allusions à la conférence de citoyens de 2003 sur les boues domestiques issues des stations d'épuration lors des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de ce texte ; mais ni la loi elle-même ni son exposé des motifs ne font allusion au débat citoyen ni à ses conclusions.



Quand la droite chasse sur les terres de la gauche

d'inspiration parmi d'autres lors de la rédaction du projet de loi et des débats parlementaires.

Les mêmes déclarations inaugurales exprimaient ainsi très clairement que « les conférences de citoyens (...), devant garantir les conditions d'une discussion libre, instruite et contradictoire, ont (...) pour fonction d'éclairer le décideur sur ce qui peut être considéré comme l'intérêt général ».

Les propos tenus par le président du comité de pilotage lors de la session de clôture à la Maison de la Chimie le 23 juin 2009 sont même allés encore plus loin : « ce serait une faute politique, et même une faute morale, que de ne pas tenir compte des conclusions des citoyens ».

Non tenu de respecter le sens des avis citoyens, le décideur politique s'est néanmoins engagé à s'en inspirer et à les conserver à l'esprit lors de son travail de révision de la loi. Ce qui le soumet à une obligation essentielle : répondre aux recommandations émises par les panels, soit en disant son désaccord et en le justifiant, soit en exprimant son assentiment et en expliquant pourquoi il fait siennes les conclusions citoyennes. Dans ce dernier cas, il serait moralement répréhensible de s'appuyer sur les avis exprimés lors des conférences de citoyens en trahissant l'esprit, par une manipulation ou un détournement de leur sens. Cela pourrait passer par exemple par la reprise des dispositions qui arrangent, quand bien même elles seraient profondément nuancées par d'autres. Ainsi par exemple, les citoyens de Rennes ont dit leur opposition à ouvrir les techniques d'AMP aux couples homosexuels, mais ils ont aussi clairement indiqué, pour contrebalancer les effets du maintien de cette interdiction et par souci d'égalité devant le désir d'enfant, qu'ils demandaient l'ouverture de l'adoption à ces mêmes couples : dans l'esprit de leurs conclusions, réserver les techniques de l'AMP à des situations d'infertilité crée une obligation de la société vis-à-vis des couples homosexuels qui ne peuvent en bénéficier et doit donc s'assortir d'un assouplissement du droit de l'adoption. S'appuyer sur l'avis rennais pour justifier le maintien de la situation actuelle (l'interdiction de l'AMP aux couples homosexuels) tout en méprisant la contrepartie évoquée (l'ouverture de l'adoption à ces mêmes couples) correspondrait ainsi à une véritable trahison du message des citoyens.

Les avis exprimés par les différents panels frappent par leur capacité à se situer sur le terrain de l'intérêt général. Dans chacune des villes, les citoyens ont su exprimer les valeurs collectives sur lesquelles le pays peut se rassembler. Le respect dû à leur travail et plus largement la crédibilité de ce genre de dispositifs consultatifs imposent à



Quand la droite
chasse sur les terres
de la gauche

l'exécutif et au législateur de répondre avec honnêteté aux conclusions des états généraux de la bioéthique.

Ce recours récent et heureux à des démarches démocratiques que l'on pensait uniquement défendues par la gauche n'aura de sens que si le gouvernement continue, avec les députés de la majorité, voire de l'opposition, à jouer le jeu lors de la révision des lois de bioéthique. Ce sera la tâche ardue de tous ceux qui soutiennent une plus grande participation du citoyen aux débats complexes et importants et de tous les zéloteurs de la démocratie participative de surveiller très attentivement l'honnêteté du travail mené lors de la rédaction du projet de loi et des débats parlementaires.

LA NECESSITE POUR LA GAUCHE DE PASSER D'UNE PRATIQUE LOCALE A UN PROJET NATIONAL

Sous l'influence des écologistes, et d'une manière plus décisive et récente par le truchement des propositions de Ségolène Royal lors de la dernière campagne présidentielle, la gauche a clairement valorisé la démarche participative, se l'est définitivement appropriée et l'a inscrite au cœur de ses exigences modernes de gouvernance.

Dans les collectivités locales qu'elle dirige⁶, la gauche a depuis quelques années fait de la démocratie participative une pratique quotidienne qui influence le travail de ses élus. Ces initiatives n'ont pas, par la force des choses, le même écho qu'un dispositif national porté par le gouvernement, mais ils ont le mérite d'instaurer peu à peu, au sein des territoires de la République, une culture participative qui faisait cruellement défaut à la France.

Le succès et le retentissement de ces expériences locales, mais plus encore la légitimité de la gauche s'agissant de ces nouvelles pratiques démocratiques, dépendent aujourd'hui beaucoup de la volonté des leaders du Parti socialiste de faire entendre leurs positions en la matière. On est pourtant frappé, trois ans seulement après l'élection présidentielle, par l'absence de prise de parole de la plupart des responsables socialistes sur le sujet. Tout se passe comme si l'héritage de la campagne et des propositions de 2007 et plus largement l'engagement du Parti en faveur de la

6. Au-delà des exemples parisien et francilien déjà cités, évoquons les nombreuses initiatives en la matière, comme par exemple les jurys citoyens mis en place en Poitou-Charentes, l'ensemble des dispositifs pilotés par le Conseil général du Val-de-Marne, ou encore la démarche participative du Conseil général du Finistère en matière d'action sociale.



Quand la droite
chasse sur les terres
de la gauche

démocratie participative n'étaient pas encore totalement revendiqués, cette thématique restant, dans les discours, l'apanage de Ségolène Royal et de ses proches. Défendre et assumer le projet participatif de la gauche constituerait pourtant un excellent moyen de faire face à la concurrence grandissante de la droite sur cette thématique tout en se mettant au diapason d'élus locaux qui ont déjà un train d'avance. C'est un pan entier de différenciation idéologique et programmatique forte que la gauche risque de perdre si elle ne réinvestit pas le discours sur la démocratie participative.