

Conférences de consensus et innovation : de grandes attentes en jeu

JACQUES MIRENOWICZ

Introduction

En juin 1998, une initiative populaire a menacé de bannir du territoire suisse une partie de la recherche en génie génétique. Depuis lors, les pouvoirs publics, qui connaissent les risques de la démocratie semi-directe, ont pris conscience du danger spécifique qu'elle représente en donnant la possibilité au peuple d'interdire certains programmes de recherche scientifique. Cette conscience, nouvelle et soudaine, pousse en ce moment les autorités publiques helvétiques à mieux organiser la discussion sur les sciences et les technologies. Toute amélioration sur ce plan apparaît bienvenue si elle peut aider à éviter l'inquiétude et le climat blessant qui ont régné durant les 6 mois qui ont précédé la votation sur le génie génétique.

Dans ce contexte, les deux conférences de consensus, appelées PubliForum, que le Centre de Technology Assessment (TA), instance liée au conseil suisse de la science, a organisé, au niveau fédéral, sur la base du modèle danois des conférences de consensus, sur les thèmes « Électricité et société », en mai 1998, et « Génie génétique et alimentation », en juin 1999, ont suscité un grand intérêt dans le pays.

L'intérêt pour cette forme de mise en débat public des sciences et des technologies n'est toutefois pas propre à la Suisse. Il apparaît un peu partout dans le monde industriel. En France, la Conférence de citoyens, qui a été organisée, sur la base de ce même modèle, par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), en juin 1998, sur « l'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'agriculture et l'alimentation », a également suscité une forte attention.

Le produit final d'une conférence de consensus est le rapport que les citoyens qui ont participé à la procédure rédigent à l'issue de la conférence. Ils doivent synthétiser ce qu'ils ont saisi des enjeux essentiels du thème traité par la procédure et formuler des recommandations. Partant des rapports rédigés à la suite des trois conférences précitées, cet article examine la nature des recommandations qui concernent spécifiquement la recherche et l'innovation, et s'interroge sur les raisons qui ont conduit les citoyens à les formuler.

La première partie de cet article examine la plus intéressante des trois conférences de ce point de vue : le PubliForum « Électricité et société ». La seconde partie analyse la Conférence de citoyens et le PubliForum sur les OGM. Cette approche permet de comparer comment une même instance, le TA, aborde

deux thèmes différents – l'électricité et le génie génétique dans le secteur alimentaire – et comment deux instances différentes – le TA et l'OPECST – abordent un même thème – le génie génétique appliqué à la production alimentaire.

Pour chaque procédure, une attention particulière est prêtée à la façon dont les technologies sont présentées aux citoyens. La troisième partie soutient l'hypothèse que le modèle du premier PubliForum est applicable quel que soit l'enjeu abordé.

Le modèle : le PubliForum « Électricité et société »

Le TA a confié l'organisation et le suivi du PubliForum à un groupe d'accompagnement de dix personnes, garantissant une représentation équilibrée des différents intérêts – publics et privés, pro- et anti-nucléaire, etc. – concernant l'électricité en Suisse. Ce groupe a ciblé onze thèmes pour instruire les citoyens et confié à un journaliste la rédaction de fiches, les plus factuelles possibles, sur ces thèmes. Le groupe d'accompagnement a contrôlé la neutralité de ces fiches puis les a envoyées aux citoyens deux semaines avant leur premier week-end préparatoire.

Les citoyens ont également eu accès à une documentation officielle et partisane sur l'électricité. Une polltologue leur a rappelé les étapes de 30 ans de controverses en matière énergétique et un ancien directeur de l'Office fédéral de l'énergie leur a exposé les grands axes de la structure de production et d'utilisation d'électricité en Suisse. Cette formation a conduit les citoyens à dégager neuf thèmes sur lesquels ils ont interrogé une vingtaine d'experts lors de l'audition publique. Sur la base de leurs réponses, ils ont conservé ces thèmes pour organiser leur rapport.

De façon remarquable, le rapport débute par un résumé qui spécifie l'objectif « de subvenir à long terme » aux besoins en énergie dans le cadre d'un « développement durable ». Puis conclut que, puisque ni l'énergie nucléaire ni l'énergie fossile ne répondent au critère de la durabilité, ni l'une ni l'autre ne sont acceptables, à terme, pour produire de l'électricité.

Dans ce résumé introductif, les citoyens disent toutefois comprendre que la libéralisation à venir du marché de l'électricité confère un avantage, à court terme, aux énergies fossiles et nucléaire. Dès lors, leur

JACQUES MIRENOWICZ
Journaliste scientifique et
chercheur
Centre d'étude sur la
recherche et l'innovation
(Cerin), place Notre-Dame 8,
1700 Fribourg, Suisse
jacques.mirenowicz@icast.org

Je remercie le TA
– en particulier
Danielle Bütschi –
et l'OPECST, ainsi que
divers membres des
groupes d'accompagnement
et de pilotage, de leur aide.

rapport devient une recherche de mécanismes, notamment économiques, aptes à promouvoir l'utilisation optimale de l'électricité et à mieux investir dans les énergies renouvelables.

Plusieurs propositions spécifiques en rapport avec l'innovation apparaissent au chapitre quatre : aider les industries privées à acquérir la capacité financière de développer des produits innovants moins consommateurs d'énergie ; donner les moyens aux citoyens de soutenir de tels projets en créant des bourses à l'innovation ; promouvoir la diffusion de l'information sur ces possibilités.

Au chapitre cinq, le rapport demande aux pouvoirs publics d'augmenter l'investissement, jugé trop faible, de la Suisse dans la recherche dans les énergies renouvelables, puis discute l'état d'avancement des technologies pour produire de l'électricité à partir des énergies hydraulique, géothermique et photovoltaïque, et les façons d'améliorer le stockage et le transport de l'électricité.

Au bilan, en mettant ensemble divers facteurs technologiques, économiques et politiques qui influencent la production et la distribution d'électricité, cette procédure a conduit les citoyens à se référer à un objectif, celui du développement durable, puis à réfléchir aux avantages et aux inconvénients des options disponibles pour l'atteindre, en tenant compte des contraintes, en particulier économiques, qui s'opposent à lui.

Deux conférences de consensus sur le génie génétique

La Conférence de citoyens française

L'OPECST a confié l'organisation et le suivi de la conférence de citoyens à un comité de pilotage composé de sept fonctionnaires, dont six chercheurs. Ce groupe n'a pas envoyé un dossier factuel neutre aux citoyens avant le premier week-end de formation. Pour instruire les citoyens durant deux week-ends préparatoires, il a mandaté onze experts, presque tous chercheurs et/ou fonctionnaires, pour donner un cours intensif sur dix thèmes. Les citoyens ont aussi eu accès à un dossier de presse composé d'articles factuels et/ou critiques et de prises de positions révélant les enjeux et les conflits sur les OGM.

Les citoyens ont ainsi reçu une formation largement centrée sur les OGM. Sur cette base, ils ont identifié cinq thèmes sur lesquels ils ont interrogé, lors de l'audition publique, une trentaine d'experts (dont quatre des onze experts qui les avaient instruits). Tenant compte de leurs réponses, les citoyens ont conservé ces rubriques pour organiser leur rapport.

Sans introduction, ce rapport ne définit aucun but clair. Ses rédacteurs déclarent soutenir la recherche sur les OGM de sorte « que le pays ne soit pas en retard par rapport aux autres pays. » Au plan de la recherche, le rapport plaide pour que les études sur les risques écologiques et sur la santé soient accrues

et, tant que des données rassurantes ne seront pas disponibles, qu'aucune dissémination à grande échelle d'OGM n'ait lieu. Enfin, il stipule que seuls des experts qui travaillent dans des laboratoires publics devraient être habilités à analyser ces risques, et conclut logiquement que « le gouvernement doit mieux financer la recherche publique en France ». En attendant, une minorité recommande d'instaurer un moratoire sur la commercialisation des OGM.

Centrée sur le génie génétique dans le secteur alimentaire, cette procédure n'a pas amené les citoyens à comparer cette technologie à d'autres moyens de produire de la nourriture, pas plus qu'elle n'a donné une vision poussée de la façon dont des facteurs économiques et politiques influencent cet enjeu en dehors d'une brève référence à la compétitivité. Au bilan, les citoyens n'ont pu réfléchir aux vices et aux vertus des options disponibles, notamment l'agriculture biologique, faisant, ou non, appel au génie génétique, et à la façon de favoriser l'une ou plusieurs d'entre elles.

Les différences entre les procédures suisse et française viennent-elles des thèmes traités ou résultent-elles de présupposés différents, de la part des deux organisateurs, concernant l'évaluation des technologies ? Le second PubliForum fournit des éléments de réponse.

Le second PubliForum suisse

Pour organiser le second PubliForum, un groupe d'accompagnement de quinze membres, comprenant une représentation équilibrée des intérêts concernant les OGM en Suisse, a défini neuf thèmes pour instruire les citoyens. Il a mandaté un journaliste pour rédiger autant de fiches mais n'a pas pu s'accorder sur la neutralité des fiches sur l'environnement, la santé et l'économie. Chaque camp a donc produit une feuille partisane sur ces trois thèmes. Un dossier, comprenant six feuilles « neutres » et six feuilles sur trois thèmes controversés, a été envoyé aux citoyens deux semaines avant le premier week-end préparatoire.

Les citoyens ont eu accès, lors de leur préparation, à une documentation officielle et partisane sur les OGM. Trois experts les ont également instruits sur les principes de base en génétique, la situation juridique de l'utilisation du génie génétique dans la production alimentaire et l'éthique. À partir de cette formation, les citoyens ont organisé leurs questions et construit leur rapport, après avoir entendu les réponses d'une vingtaine de « personnes de référence », en six chapitres. Leur répartition est extrêmement proche de celle du rapport français (*encadré*).

Au contraire du premier rapport suisse, ce rapport n'est pas introduit par un résumé synthétique. Les OGM sont traités comme un fait largement isolé. Mieux développé, l'argumentaire sur la recherche est identique à celui que dépeint le rapport français : il est nécessaire de rester compétitif dans le marché international grâce à la R&D en génie génétique appliqué au domaine agricole ; il est nécessaire d'évaluer les risques écologiques et de santé publique liés aux produits de cette R&D ; il n'est pas possible de faire

confiance aux chercheurs du secteur privé pour établir des recommandations fiables sur la base de ces évaluations. Conclusion : la confédération doit financer la recherche publique pour accomplir ces évaluations. Enfin, dans l'attente de pouvoir obtenir une meilleure connaissance de ces risques, le rapport prend position en faveur d'« un moratoire sur la production et la commercialisation d'OGM ».

Même si leur réflexion sur la recherche est mieux structurée que celle de leurs collègues français, ces citoyens ont, comme eux, surtout cherché à cerner le meilleur moyen de « gérer » les OGM considérés comme un fait accompli. Ils n'ont pas été conduits à réfléchir aux atouts et aux désavantages d'autres options pour la production alimentaire en référence d'autres buts que celui de la compétitivité.

Hypothèse : le modèle du premier PubliForum est applicable à toute technologie

Plus que l'instance organisatrice, la formulation du sujet a influencé l'organisation des conférences de

consensus en Suisse et en France. Mais pourquoi d'autres options ont-elles été occultées alors que les OGM s'alignent à côté des technologies nucléaires comme l'une des technologies les plus détestées du public ?

Premier élément de réponse : c'est le PubliForum « Électricité et société » qui a été organisé d'une façon inhabituelle. Conçue par le bureau d'évaluation des technologies du parlement danois, la conférence de consensus s'inspire de l'évaluation classique des technologies. Il ne s'agit pas de déployer différents scénarios puis de choisir entre eux selon des critères sociaux. Mais plutôt d'isoler chaque nouvelle technologie pour en analyser les bienfaits et les méfaits potentiels sur un plan avant tout technique.

Dès lors, pourquoi le premier PubliForum a-t-il été possible ?

Grâce au thème, en effet, pour deux raisons au moins.

La première raison est liée à l'engagement politique intense qui existe, depuis une trentaine d'années, au sujet de la production d'électricité. S'appuyant sur l'épuisement à venir des ressources en énergies fossiles et sur l'essor de l'industrie nucléaire, cet engagement a permis d'explorer des scénarios faisant appel

Les cinq étapes d'une conférence de consensus

- 1) La sélection d'un groupe de citoyens (30 en Suisse, 15 en France).
- 2) La formation des citoyens lors d'un ou deux week-ends.
- 3) La sélection par les citoyens des questions puis des experts, les « personnes de référence » en Suisse, qui y répondront.
- 4) L'audition publique, durant une journée et demi ou deux jours, de ces experts par les citoyens.
- 5) L'écriture le soir et le lendemain de cette audition, d'un rapport de synthèse par les citoyens, rendu public lors d'une conférence de presse.

Les onze fiches du PubliForum « Électricité et société »

- 1) Évaluation des choix technologiques.
- 2) La nature de l'énergie.
- 3) Les différents moyens de produire du courant électrique.
- 4) La structure du secteur de l'électricité suisse.
- 5) La répartition de la production annuelle d'électricité en Suisse par les différentes technologies utilisées.
- 6) La vision prospective de la demande en électricité en Suisse.
- 7) La libéralisation du marché de l'électricité.

- 8) L'utilisation efficace de l'électricité.
- 9) La politique énergétique suisse.
- 10) Les différentes technologies qui produisent de l'électricité.
- 11) Les critères de jugement possible pour choisir entre les différentes technologies.

Les neuf chapitres du rapport du PubliForum « Électricité et société »

- 1) Électricité et environnement.
- 2) Traitement des déchets radioactifs.
- 3) Éthique.
- 4) Économie d'énergie.
- 5) Énergies renouvelables et alternatives.
- 6) Libéralisation du marché de l'électricité.
- 7) Coûts externes.
- 8) Taxes d'incitations et impôt sur l'énergie.
- 9) Coordination au niveau international.

Les dix cours de la conférence de citoyens française

- 1) Évolution de la production agricole au cours de ces dernières années.
- 2) Techniques industrielles d'élaboration des aliments.
- 3) Principes généraux de la nutrition.
- 4) Données de base de la génétique.
- 5) Amélioration des espèces végétales et transgénèse.
- 6) Contexte juridique national

- et international.
- 7) Enjeux environnementaux.
 - 8) Question de santé.
 - 9) Enjeux agricoles.
 - 10) Enjeux agroalimentaires.

Les neuf fiches du PubliForum « Génie génétique et alimentation »

- 1) Évaluation des choix technologiques.
- 2) Éthique et génie génétique.
- 3) Sécurité, utilité et éthique : critères d'évaluation des produits OGM.
- 4) Que trouve-t-on sur les rayonnages des magasins ?
- 5) Où se cache le génie génétique ?
- 6) Droit et politique.
- 7) Santé.
- 8) Environnement.
- 9) Économie.

Les chapitres des rapports français et suisses sur les OGM

Rapport français

- 1) Santé.
- 2) Économie.
- 3) Environnement.
- 4) Droit.
- 5) Politique.

Rapport suisse

- 3) Santé.
- 5) Économie.
- 2) Écosystème.
- 6) Droit et application.
- 4) Éthique.
- 1) Recherche.

aux énergies renouvelables, qui bénéficient aujourd'hui de deux soutiens supplémentaires. D'une part, l'hostilité du public à l'enfouissement définitif des déchets nucléaires fait de la gestion de cette filière un enjeu socio-technique particulièrement épineux. D'autre part, le changement climatique lié aux émissions de gaz à effet de serre, désormais reconnu au plus haut niveau international, menace les générations futures de façon très sérieuse.

Par contraste, l'opposition considérable à laquelle se heurte la mise en culture des OGM prend tout le monde par surprise, y compris les associations anti-OGM elles-mêmes, qui sont mal préparées pour faire valoir des scénarios excluant les OGM pour l'avenir de l'agriculture. Lors des conférences française et suisse, les militants anti-OGM se sont concentrés sur les torts et les travers des OGM.

Mais le thème de l'électricité a permis de cadrer le PubliForum dans une optique de choix social pour une raison plus fondamentale encore. Car l'électricité n'est pas une technologie particulière mais un produit. Sur ce plan, l'électricité n'est pas équivalente au génie génétique mais à la nourriture. Une conférence de consensus mettant en scène le génie génétique dans un contexte équivalent à celui du premier PubliForum porterait donc sur le thème : « Production alimentaire et société ».

Étant donné la richesse extrême, au plan culturel, de la nourriture, une conférence conçue de cette façon pourrait conduire les citoyens à se fixer plusieurs objectifs : l'agriculture durable, la souveraineté alimentaire, l'agriculture comme activité structurante pour les populations rurales, et citadines, etc. L'enjeu deviendrait, en sorte de choisir entre les différentes façons de produire de la nourriture, lesquelles peuvent aider à atteindre ce ou ces but(s). En corollaire, il amènerait à s'interroger sur les recherches susceptibles de favoriser

ces façons de produire. Les citoyens pourraient ainsi réfléchir aux mécanismes économiques et législatifs aptes à soutenir ces options et les recherches adaptées.

La démarche serait la même que pour l'électricité : l'enjeu était, pour les citoyens suisses, d'identifier les mécanismes qui favorisent l'utilisation d'énergies renouvelables pour produire de l'électricité alors que ces énergies sont plus chères que l'électricité d'origine fissile et fossile. De fait, rien n'empêche d'organiser des conférences de consensus sur la base du modèle du premier PubliForum. N'importe quel enjeu technologique, aussi riche soit-il, peut être cadré en référence à un produit ou à un service d'utilité publique : l'électricité, la nourriture ou encore, par exemple, la mobilité pour la politique du transport.

Mettre l'accent sur les modalités de production en rapport avec des objectifs larges présente l'avantage considérable de favoriser une compréhension plus juste de la place que la recherche scientifique occupe au cœur du monde contemporain. Le PubliForum « Électricité et société » révèle l'ampleur du choix entre des voies de recherche très différentes. Tenant compte des contraintes structurelles, en particulier économiques, qui pèsent différemment sur ces voies, les citoyens ont ainsi été à même de formuler des propositions capables de favoriser celles qui peuvent aider la société industrielle à rester viable.

Bibliographie

- Conférence de citoyens sur l'utilisation des OGM en agriculture et dans l'alimentation. In : De la connaissance des gènes à leur utilisation, 1998, OPECST, France.
- PubliForum Électricité et société, 15-18 mai 1998, TA, Berne, Suisse.
- PubliForum Génie génétique et alimentation, 4-7 juin 1999, TA, Berne, Suisse.