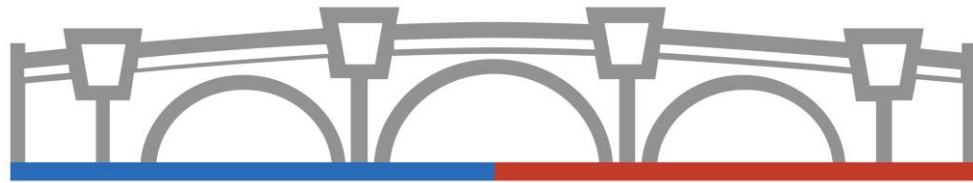


UN TROU NOIR DÉMOCRATIQUE



*Ce que nous dit la Convention
citoyenne pour le climat*



FONDATION DU PONT-NEUF

UN TROU NOIR DÉMOCRATIQUE

*Ce que nous dit
la Convention citoyenne pour le climat*

Christophe Boutin - Frédéric Rouvillois

Juillet 2020

Présentation

Que dit la Convention citoyenne pour le climat, cette expérience de « démocratie augmentée » selon son rapporteur général, de l'évolution de notre société ? Entre une démocratie parlementaire où le fossé se creuserait entre gouvernants et gouvernés et les risques démagogiques de la démocratie directe, la démocratie participative ainsi expérimentée dessine-t-elle la troisième voie apaisée qui apporterait une légitimité nouvelle aux décisions publiques ?

C'est sur cette question essentielle, qui mérite mieux que des envolées lyriques, que s'est penchée la Fondation du Pont-Neuf.

Pour s'interroger, d'abord, sur la légitimité de ce « panel » de 150 personnes supposé penser, parler et vouloir pour le peuple tout entier, et dont il s'avère en fin de compte qu'il n'est ni représentatif, ni indépendant.

Pour se poser ensuite la question des rapports existant entre cette démocratie participative et une démocratie représentative à laquelle elle ne semble apporter que bien peu de choses, tout en déposant les pouvoirs constitués d'une part importante de leurs facultés normatives dans la mesure où les propositions de la Convention auraient vocation à être intégrées « sans filtre » dans le droit positif, et ce sous contrôle de ses anciens membres, « les 150 », auxquels Emmanuel Macron a reconnu un « droit d'alerte.

Pour examiner enfin comment cette même démocratie participative permet d'exclure une expression directe du peuple où les fondateurs de la Ve République voyaient un garde-fou contre la dérive des institutions.

Si la réponse à ces questions revêt aujourd'hui une telle importance, c'est que la Convention citoyenne pour le climat est présentée comme une étape : Emmanuel Macron, a annoncé le 29 juin dernier, recevant ses membres dans les jardins de l'Élysée, que cette expérience serait étendue dans l'avenir à d'autres sujets, et exprimé son désir de voir le Conseil économique social et environnemental réformé en ce sens.

Une perspective d'autant moins rassurante que ce mécanisme a priori séduisant dissimule en réalité la montée en puissance du règne des experts qui l'ont imaginé et théorisé avant de l'animer, de l'encadrer et de l'orienter. Elle dessine un monde d'où le peuple souverain, qu'il agisse « par ses représentants ou par la voie du référendum », comme le précise notre Constitution, paraît de plus en plus exclu.

D'où le titre de cette étude : le modèle de la Convention citoyenne, censé être un progrès inédit et décisif de la démocratie, ne serait-il pas plutôt un trou noir où celle-ci risque de disparaître ?



FONDATION DU PONT-NEUF

UN TROU NOIR DÉMOCRATIQUE.

Ce que nous dit la Convention citoyenne pour le climat

Table des matières

Introduction	4
I - La démocratie des apparences	10
A - la Convention n'est pas représentative	11
B - La Convention n'est pas indépendante.....	14
1 - Pilotée	16
2 - Sous influence.....	19
3 - Sous pression	20
II - Les rapports ambigus entre démocratie participative et démocratie parlementaire	22
A - Une nouvelle forme de démocratie participative.....	22
1 - La démocratie participative en France.....	22
2 - Les fondements de la nouvelle démocratie participative.....	24
B - Convention Vs démocratie parlementaire.	26
1 - Une participation peu démocratique	27
2 - Des méthodes similaires.	28
3 - Une moindre légitimité démocratique.	30
III - L'objectif : neutraliser le référendum	31
A - Le discours.	31
B - La pratique	35
1 - Le référendum à questions multiples	36
2 - Le référendum a minima.....	37
IV - Pérennité et prolongements	38
A - Pérennité des mesures	38
B - Pérennité des membres de la Convention	41
C - Les institutions du futur : entre assemblées citoyennes et Conseil de la participation citoyenne.....	44
1 - Les revendications d'assemblées citoyennes.	44
2 - La réforme du CESE.....	47
Conclusion	49

Introduction

Sur la Convention citoyenne pour le climat, le jugement le plus significatif qui ait été porté est peut-être celui de Julien Blanchet, le rapporteur général de son comité de gouvernance, qui parlait à ce propos de « démocratie augmentée¹ » - de même que l'on évoque « l'humanité augmentée » pour désigner quelque chose dont on ne sait plus très bien s'il relève encore de l'humanité.

« Je crois », ajoutait Julien Blanchet, « que cette Convention citoyenne est l'expérience démocratique la plus inédite de la V^e République² ». Une expérience justifiée selon lui par « la défiance croissante des citoyennes et des citoyens vis-à-vis des décideurs politiques et des institutions » : autrement dit, envers ce qui constitue notre démocratie ordinaire, celle qui se contente de faire voter la population lors des élections ou des référendums.

Il faut donc d'abord replacer cette Convention citoyenne dans son contexte, car elle apparaît au croisement de plusieurs attentes ou volontés. La crise que traversent nos démocraties, patente pour nombre de commentateurs³, tient en grande partie selon eux à l'écart grandissant entre représentants et représentés, et au fait que ni les inquiétudes face aux évolutions de nos sociétés, ni les solutions proposées, ne semblent être les mêmes chez les citoyens et chez leurs représentants chargés d'élaborer les normes. Depuis quelques années déjà, les Français semblent attendre de reprendre en main leur destin, et le mouvement des Gilets jaunes a été, au moins dans sa phase initiale de l'automne 2018, un des points culminants de cette crise. Au-delà de la lutte contre une taxe à vocation écologique sur les carburants, il s'agissait en effet de refuser la perte de contrôle démocratique, et l'une des revendications centrales était l'instauration d'un référendum dit « d'initiative citoyenne » qui ouvrirait aux citoyens la possibilité de poser une question que les parlementaires continuent d'ignorer, comme d'y répondre eux-mêmes de manière souveraine.

¹ Convention Citoyenne pour le climat, Dossier de présentation, juin 2020, p. 9 (<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/01/06012020-convcit-Dossierdepresentation.pdf>)

² *Ibidem*.

³ « Révolte » ou « sécession » des élites, pour reprendre les formules de Christopher Lasch (*La révolte des élites et la trahison de la démocratie*, Paris, Flammarion, 2010), opposition entre la « France périphérique » décrite par Christophe Guilluy (*La France périphérique : Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, Flammarion, 2015) et une élite ou une oligarchie dans les métropoles, séparation accrue entre un « bloc populaire » et un « bloc élitare » selon Jérôme Sainte-Marie (*Bloc contre bloc - La dynamique du Macronisme*, Paris, éditions du Cerf, 2019). Face à ce que l'on qualifie volontiers de « déficit démocratique » s'installe parfois une révolte populiste dont on voit les émanations en Italie, en Espagne, dans le nord de l'Europe, ou des régimes qualifiés d'illibéraux, comme ceux que l'on peut rencontrer en Europe de l'Est. Cf. sd. Olivier Dard, Christophe Boutin et Frédéric Rouvillois, *Dictionnaire des populismes*, Paris, éditions du Cerf, 2019.

Des voix se sont aussitôt, élevées pour s'opposer à la mise en place d'un tel référendum, considérant, entre autres, qu'il ferait le jeu de certaines minorités agissantes, minerait la légitimité des représentants, placerait l'émotion au cœur de débats politiques où seule la raison aurait sa place, et ferait donc courir un danger majeur à notre démocratie. Des voix qui étaient souvent celles de partisans d'une démocratie participative, qu'ils souhaitaient substituer à la démocratie directe, et qui entendaient user de cette crise pour voir mettre

Les « Gilets citoyens »

Ce collectif s'est fait connaître par la Lettre ouverte au Président de la République du 23 Janvier 2019 *Réussir le Grand Débat National : pour un nouveau souffle démocratique*, qui contenait trois revendications : que le Grand Débat soit mené de manière indépendante et transparente ; que ses propositions soient reprises dans le cadre d'une Assemblée citoyenne tirée au sort ; et que ce mode de « démocratie permanente » devienne la règle.

Les « Gilets citoyens ont au cœur de leur « gouvernance » un « cercle de confiance », composé au maximum de 10 personnalités, qui prend les décisions urgentes et fait les propositions, et dont les membres se retrouveront souvent au cœur de la Convention citoyenne pour le climat. Il est composé de Mathilde Imer (*comité de gouvernance CCC*), Armel Le Coz, Priscillia Ludosky (*intervenante CCC*), Cyril Dion (*garant CCC*), Laurence Tubiana (*co-présidente CCC*), Dimitri Courant (*observateur CCC*) et Julien Talpin.

Par ailleurs, un « cercle de soutien » est composé de « personnalités qui soutiennent le collectif mais qui n'ont pas forcément beaucoup de temps à y consacrer ». Ce sont aujourd'hui Marion Cotillard, Maxime de Rostolan, Claudy Lebreton et... Cyril Dion et Laurence Tubiana.

en œuvre de tels processus. Au sein des Gilets jaunes, initialement favorables à l'introduction d'éléments de démocratie directe, cette nouvelle demande se fit jour au fur et à mesure de la récupération du mouvement par la gauche - et l'on retrouva sans surprise des références à l'expérience de « Nuit debout », remontant à 2016. Le tout culmina avec l'apparition des « Gilets citoyens », émanation de lobbys de démocratie participative entendant récupérer l'élan des Gilets jaunes.

C'est cette revendication qui a rencontré la volonté du chef de l'État, soucieux de trouver une solution négociée à la crise. Cette conjonction a d'abord pris la

forme du « Grand débat national », qui devait permettre au Président de se montrer à l'écoute des inquiétudes des citoyens et, peut-être, de traduire certaines d'entre elles par des évolutions normatives. Mais des critiques se firent rapidement jour sur la réalité de la participation (le « collège des garants », dans son rapport rendu public le 9 avril 2019, ayant considéré que « les personnes qui ont participé aux différents dispositifs du Grand débat ne sont pas pleinement représentatives de la diversité de la société française », tandis que l'Observatoire des débats jugeait le chiffre des contributeurs exagéré et leur « représentativité invérifiable), ainsi que sur l'utilisation faite par le Président de cette structure - tenter de convaincre de l'excellence de sa politique plutôt que prendre en compte les demandes - et, enfin, sur l'effectivité des suites qui lui seraient données⁴.

⁴ Lors de la conférence de presse du 25 avril qui clôturait l'expérience du Grand débat, le Président devait refuser toute remise en cause de la politique suivie dans les termes les plus clairs : « Je me suis posé la question : "est-ce qu'on a fait fausse route ?" Je crois tout le contraire, je crois que les transformations en

Parce que le Grand débat ne relevait donc pas de cette démocratie participative que

Démocratie ouverte

Créée à partir de 2012, cette association a pour vocation de « regrouper les innovateurs démocratiques » pour « rendre notre démocratie plus transparente, participative et collaborative ». Elle met en place son « Labo » qui teste des solutions avec les collectivités territoriales et grâce au soutien d'institutionnels (Caisse des Dépôts, Crédit Coopératif, Accenture, MGEN, La Poste) « Système D, l'incubateur d'innovations démocratiques ». C'est Démocratie ouverte qui « lance le collectif des Gilets Citoyens » qui aboutira à la CCC. La « gouvernance » de Démocratie ouverte fait se rencontrer des co-présidents, un « cercle des engagés », conseil d'administration « ouvert évolutif, et basé sur le volontariat » et un « cercle des innovateurs démocratiques ». Les co-présidents sont Fanette Bardin, Mathilde Imer (*Gilets citoyens et CCC*) et Quentin Sauzay (*Gilets citoyens*), qui tenta de lancer sa propre structure de « lobbying participatif et citoyen », ECHO (*Expertises Citoyennes Horizontales*). Armel Le Coz (*Gilets citoyen*), co-fondateur dirige le Laboratoire et Aurore Bimont Système D.

certaines groupes souhaitaient instaurer, on tenta de le compléter. L'association Démocratie Ouverte, dès décembre 2018, préconise ainsi de lui donner une suite en créant une assemblée citoyenne destinée à travailler sur certains axes ainsi révélés, et constituée autour d'éléments que l'on retrouvera effectivement dans la future Convention citoyenne : « Un garant citoyen : l'Association Démocratie Ouverte (*elle va en effet jouer un rôle central dans la CCC*) ; un garant « corps intermédiaires » : le Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) (*il aura plus de mal à trouver sa place, qu'il voulait supérieure, mais se pose la question de sa réorganisation*) ; un garant public indépendant : la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) (*est-ce à cause des*

réserves émises récemment sur certains projets ? Mais elle fut par contre en partie écartée) ; un garant scientifique : le Groupement d'Intérêt Scientifique "Démocratie et Participation" (CNRS) (*il sera effectivement très présent*). »⁵ Ayant contribué à la création des « Gilets citoyens », Démocratie ouverte va donc être très présente dans les tractations qui vont aboutir à la création de la Conférence citoyenne pour le climat⁶.

cours et les transformations indispensables à faire dans notre pays ne doivent pas être arrêtées parce qu'elles répondent profondément à l'aspiration de nos concitoyens. Elles n'ont pas été suffisamment rapides à l'endroit de certains, pas suffisamment radicales, pas suffisamment humaines [...] mais je pense très profondément que les orientations prises durant ces deux premières années, à bien des égards, ont été justes ».

⁵ Démocratie Ouverte, « [Gilets Jaunes — Comment sortir démocratiquement de la crise ?](#) » texte publié le 18 décembre 2018.

⁶ Si l'on en croit le site des Gilets citoyens, le 23 Janvier 2019 ce collectif publie sa Lettre ouverte au Président de la République. Le 12 février, deux soutiens de la pétition de l'Affaire du Siècle, Cyril Dion et Marion Cotillard, rencontrent Emmanuel Macron par le biais de Jean-Marc Dumontet, homme de spectacle, producteur entre autres de Canteloup, qui a soutenu le Président dès le début. Le 15, Mathilde Imer, Julien Talpin et Quentin Sauzay rencontrent avec Jean-Marc Dumontet deux conseillers de l'Élysée, Antoine Pellion (conseiller environnement, devenu depuis directeur général de LREM et dont la taxe carbone avait mis les Gilets jaunes dans la rue), et Fabrice Aubert (qui passera lui chez Nexity). Le 9, Mathilde Imer et Cyril Dion rencontrent la secrétaire générale adjointe de la présidence de la République Anne de Bayser. Le collectif publie ensuite des communiqués pour encadrer la future Convention. Ils rencontreront ensuite les conseillers du ministre de la Transition écologique, François de Rugy et de la secrétaire d'État Emmanuelle Wargon, puis à nouveau Anne de Bayser, avec Philippe Grangeon et Jean-Marc Dumontet. C'est dans la

Le principe même d'une telle convention est aussi évoqué dans le cadre d'un think tank aussi influent que proche du président, Terra Nova, qui publie le 19 février une note visant à contourner le « référendum d'initiative citoyenne » réclamé par les Gilets jaunes, jugé lourd de graves dérives populistes⁷. Afin d'éviter ces risques, sans pour autant donner le sentiment de refuser de donner la parole au peuple, les auteurs de la note proposent de mettre sur pied un « RIC délibératif » où une procédure référendaire strictement encadrée serait contrebalancée par l'intervention d'une « assemblée des citoyens » composée de cent personnes « tirées au sort sur les listes électorales ». Réunie une semaine par mois pendant trois mois, cette assemblée aurait eu pour mission d'auditionner « des experts et des personnalités qualifiées » et de s'associer « les services d'universitaires et d'autres experts » en vue de réaliser un rapport sur la question soumise au référendum, rapport dont la synthèse de quelques pages aurait été « fournie à titre de matériel de vote à tous les inscrits » afin qu'ils puissent se prononcer en connaissance de cause, éclairés par la parole des experts relayée par l'assemblée des citoyens.

Quelques semaines avant la publication de la note de Terra Nova, une « Lettre ouverte au Président de la République⁸ » - signée notamment par l'un des coauteurs de la note, le politiste Loïc Blondiaux⁹ - avait déjà suggéré, afin d'éviter ce qui « dans *le référendum seul peut faire peur à certains* », d'articuler celui-ci « à une large délibération ». Et pour ce faire, de désigner « une assemblée citoyenne tirée au sort, représentative de la société, chargée de faire des propositions donnant lieu à un référendum à choix multiples ». Une assemblée intervenant au stade de l'initiative, et non du vote, mais visant, comme dans la solution imaginée par Terra Nova, à exorciser les dangers populistes d'un « référendum *seul* », et par conséquent « incontrôlable ».

Soucieux de paraître offrir aux citoyens un mode d'expression qui conduise à la prise en compte de certaines revendications, Emmanuel Macron annonce le 25 avril, en même

réunion du 26 juin que le projet est finalisé, quand Mathilde Imer et Quentin Sauzay rencontrent Anne de Bayser (Elysée), Philippe Grangeon (Elysée), Patrick Bernasconi (CESE), Julien Blanchet (CESE), Catherine Lopez (CESE), Diane Simiu (Matignon), Thomas Fatôme (Matignon), Cyril Forget (MTES) et Thierry Pech (Terra Nova).

⁷ L. Blondiaux, M.-A. Cohendet, M. Fleury, B. François, J. Lang, J.-F. Lastier, T. Pech, Q. Sauzay, F. Sawicki, *Le RIC délibératif*, Terra Nova, 19 février 2020.

⁸ [Lettre ouverte au Président de la République- Réussir le Grand Débat National : un nouveau souffle démocratique, 23 janvier 2019](#). Les auteurs commencent par déclarer au chef de l'État que « le lancement d'un tel débat, qui crée une occasion d'inventer collectivement de nouvelles pratiques démocratiques, est enthousiasmant » - avant de suggérer les corrections qui permettraient d'en faire « une opportunité historique pour que les citoyens inventent la démocratie de demain. »

⁹ Par ailleurs co-auteur (avec deux autres co-signataires de la note de Terra Nova, Marie-Anne Cohendet et Bastien François, et d'un autre co-auteur de la Lettre au Président, Jean-François Fourniau) d'une étude parue en janvier 2017 sous l'égide de la Fondation Nicolas Hulot, *Osons le big bang démocratique*, où figurent déjà des thèses analogues, et en particulier, l'idée d'une « assemblée citoyenne tirée au sort », chargée, dans ce cas, de délibérer afin de préparer les travaux d'une assemblée constituante.

temps qu'il écarte le RIC¹⁰, la mise en place d'une « Convention¹¹ citoyenne » de 150 citoyens, mais en la faisant porter sur un domaine précis, celui de la lutte contre les changements climatiques. Un domaine qui avait les avantages d'être à la fois limité, très encadré par la question même posée à la Convention - « Comment réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030, dans un esprit de justice sociale ? » -, sur lequel de nombreux projets existaient déjà au sein des ministères concernés, et qui semblait en outre le plus susceptible de rassembler non seulement les membres de la Convention mais aussi l'ensemble des Français lorsqu'il serait question de transposer les choix de la Convention dans le droit positif. Car il s'agissait bien de rendre normatives les propositions : Emmanuel Macron s'engage à les « soumettre soit au vote du parlement, soit éventuellement à un référendum ¹² ». Et c'est ainsi qu'est mise en place une Convention dont on ne sait vraiment si dans l'esprit du Président elle est une création *ad hoc* limitée à un sujet particulier, le changement climatique, ou si elle a vocation à être ensuite intégrée dans le Conseil économique, social et environnemental (CESE)¹³.

Conformément à ces propositions convergentes, le Premier ministre, dans une lettre de mission au président du CESE datée du 2 juillet, évoque donc la mise en place d'une « Convention » composée de « 150 citoyens tirés au sort et représentatifs de la diversité de la société¹⁴ ». Cette Convention, explique-t-il, aura « vocation à *impliquer toute la société dans la transition écologique à travers un échantillon représentatif de citoyens*, et à mobiliser l'intelligence collective pour passer du consensus sur le diagnostic au compromis sur les solutions.¹⁵ »

Tirée au sort à partir du 26 août, encadrée par un « comité de gouvernance » réunissant « des personnes qualifiées dans le domaine de l'écologie, de la démocratie participative et des sujets économiques », la Convention va siéger à sept reprises, par sessions de trois jours, de début octobre 2019 à fin juin 2020. Le 10 janvier, à l'occasion de sa quatrième session, elle reçoit le Président de la République en personne, qui s'enorgueillit alors d'« un exercice démocratique unique en Europe » : « les citoyens ont demandé plus de démocratie, ils ne veulent plus être simplement celles et ceux qui respectent la loi. Ils veulent participer. La Convention citoyenne pour le climat, c'est cela...¹⁶ ».

¹⁰ Et qu'il n'évoque qu'une modification de l'impraticable référendum d'initiative parlementaire de l'article 11.

¹¹ Le terme utilisé indique à lui seul l'ambition du propos : dans la tradition occidentale, en effet, le mot est habituellement employé pour désigner une assemblée chargée d'élaborer un projet de constitution, la dernière en date étant la « Convention sur l'avenir de l'Europe » présidée par Valéry Giscard d'Estaing, qui élaborera en 2002-2003 le projet de « Constitution pour l'Europe ».

¹² Cité *Le Monde*, 26 avril 2019.

¹³ CESE dont il dit dans le même discours qu'il doit être réformé, avec « des citoyens tirés au sort qui viennent compléter cette assemblée, [ce] qui ainsi permettra à celle-ci de représenter pleinement la société dans toute sa diversité et sa vitalité ».

¹⁴ On notera au passage la contradiction au moins virtuelle entre ces deux exigences...

¹⁵ E. Philippe, [Lettre de mission à M. le Président du CESE](#), Patrick Bernasconi, 2 juillet 2020. On retrouve ici bien des termes utilisés par les lobbys de la démocratie participative.

¹⁶ Cité *Le Monde*, 10 janvier 2020.

Dopée par cet enthousiasme présidentiel, LREM emboîte le pas, sollicitant de ses adhérents, le 22 janvier, qu'ils contribuent « aux réflexions de cette assemblée unique en France¹⁷ », et, début février, la synthèse de ces propositions sera déposée sur le site de la Convention. Fin juin, alors que s'achèvent les travaux de cette dernière, le mouvement du Président n'hésitera pas à saluer à nouveau « une expérience démocratique inédite et unique par son ampleur ». En tout cas, conclut LREM, le passage de la Convention au Parlement ou au référendum constituera « un processus inédit » réunissant « pour la première fois démocratie participative, représentative et suffrage universel direct » (sic). Voilà pourquoi « cette innovation démocratique majeure initiée par le Président de la République sur proposition de notre mouvement à l'issue du Grand débat *doit être pérennisée*.¹⁸ »

Ce sentiment d'éclosion d'un véritable printemps démocratique est évidemment partagé par la Convention, et d'abord, par les responsables de son comité de gouvernance, ainsi qu'ils l'indiquent dans le dossier de présentation publié quelques jours avant la remise des propositions : les 150 membres tirés au sort « *ont écrit une nouvelle page de notre histoire démocratique. (...). Notre pari est que, si 150 citoyens aussi divers que la société elle-même arrivent à se mettre d'accord sur des propositions fortes, après s'être informés et avoir délibéré, alors ces propositions sont susceptibles de rencontrer l'approbation d'une majorité de leurs concitoyens. Il ne s'agit pas de remplacer la démocratie représentative, mais il s'agit de lui ouvrir une voie*.¹⁹ » Quant aux membres de la Convention, qui se présentent désormais comme « Les 150 », « citoyennes et citoyens libres, indépendants de tout parti ou influence, représentatifs de la société²⁰ », ils estiment avoir « le pouvoir de décider et de faire changer les choses ». Et pouvoir contribuer ainsi à faire du XXI^e siècle « le nouveau Siècle des Lumières par une posture politique ambitieuse, vertueuse et démocratique !²¹ »

Voilà ce dont on percevait l'écho dans le discours prononcé par le Président de la république dans les jardins de l'Élysée, au matin du 29 juin : en 2019, attentifs à la voix du pays, « nous avons, nous, avec le Premier ministre, avec le Gouvernement, décidé de tenter l'aventure, de faire confiance aux citoyens, d'assumer, de construire une démocratie délibérative qui, évidemment, ne s'oppose pas à la démocratie parlementaire,

¹⁷ EM !, 5 février 2020. Il est vrai que ce procédé correspond, si l'on peut dire, à l'ADN de LREM, qui, le 13 octobre 2017, avait lancé, sans grand succès d'ailleurs, des « *conventions citoyennes européennes* », afin, déjà, de répondre au « sentiment de déconnexion entre Bruxelles et les citoyens européens (...) installé partout en Europe » et au risque de « repli nationaliste » : « Il est aujourd'hui indispensable de prendre le temps du débat et redonner la parole aux citoyens. À l'initiative de la France et conformément à un engagement du candidat Emmanuel Macron, les Consultations citoyennes donnent la parole aux citoyens de 27 pays de l'UE de début avril à fin octobre 2018. Tous les Européens peuvent s'exprimer sur leurs attentes pour l'Europe et faire part de l'Europe dans laquelle ils souhaitent vivre. »

¹⁸ [EM ! 23 juin 2020](#). On l'a vu, l'initiative ne venait pas de LREM.

¹⁹ Convention Citoyenne pour le climat, *Dossier de présentation*, juin 2020, p. 3.

²⁰ Convention Citoyenne pour le climat, *Les Propositions de la Convention Citoyenne pour le climat*, juin 2020, Introduction, p. 8.

²¹ *Ibidem*, p. 9.

mais qui la complète et qui l'enrichit²². » Une « aventure démocratique et humaine » qui « constitue une *première mondiale*, autant par son ambition que par son ampleur ». En neuf mois, en effet, la convention citoyenne, en bousculant le système, aurait su « *renouveler de manière inédite les formes de la démocratie* ».

Une démocratie transformée, renouvelée grâce au tirage au sort, une démocratie apaisée, augmentée et perfectionnée : l'expérience ne saurait en rester là. C'est pourquoi elle doit être poursuivie, étendue et démultipliée, le Président souhaitant que « se créent d'autres conventions citoyennes sur d'autres sujets » avec l'appui du Conseil économique social et environnemental transformé pour ce faire en une « chambre des Conventions citoyennes²³ ».

Voici donc le conte de fée que l'on ne cesse de nous répéter sur tous les tons, du grave à l'enjoué, du solennel au complice, du sérieux au badin, à l'instar du Président dans son discours du 29 juin. Sauf que, comme bien souvent dans les contes de fées, il y a des choses que l'on ne dit pas – et notamment, la raison profonde pour laquelle ce conte a été inventé, et pourquoi on s'entête à le redire inlassablement aux enfants crédules.

Car en réalité, quelles que soient les acrobaties rhétoriques déployées pour persuader du contraire, le modèle de la Convention citoyenne dont on vient d'avoir la primeur n'est ni démocratique, ni participatif. Imaginée à l'origine pour faire contrepoids aux demandes de réformes institutionnelles portées par les Gilets jaunes, la Convention va être conçue, de plus en plus explicitement, jusqu'au discours présidentiel du 29 juin, comme un substitut à la démocratie référendaire, voire à l'élection elle-même, et, au total, comme le masque parfaitement ajusté dissimulant le règne des experts : la prise de pouvoir de ceux qui savent et qui, dans un cadre calibré et contrôlé, pourront expliquer à ce petit groupe censé représenter la société comment il doit penser, et ce qu'il doit décider.

I - La démocratie des apparences

Par définition, la démocratie consiste à attribuer au peuple, et à lui seul, le pouvoir politique : « Gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple », indique ainsi l'article 2 de la constitution de 1958, l'article suivant précisant que le peuple exerce sa souveraineté « par ses représentants et par la voie du référendum ».

À cet égard, le problème de la Convention citoyenne vient donc, d'abord, de ce qu'elle n'est ni le peuple, ni un ensemble de représentants de celui-ci, ni même une image fidèle et plausible de la société. Que, par ailleurs, elle se trouve étroitement encadrée et directement influencée dans son processus de décision par des instances aux origines opaques mais aux objectifs transparents. Et qu'enfin, le résultat final de cette combinaison se traduisant par une quasi-unanimité, confirme rétrospectivement la non-représentativité de la Convention et le contrôle serré exercé sur celle-ci.

²² [Réponse du président de la république aux membres de la Convention citoyenne sur le climat, 29 juin 2020.](#)

²³ *Ibidem.*

A - la Convention n'est pas représentative

En principe, on admet qu'un organe qui n'est pas le peuple lui-même peut être démocratique dès lors qu'il *représente* le peuple, qu'il le rend en quelque sorte *présent*, et qu'il peut ainsi se prononcer à sa place et en son nom : c'est ce que font, sous la V^e République, le Président et le Parlement. Mais s'ils représentent le peuple, c'est parce que celui-ci les a élus, au suffrage universel direct (pour le Président et l'Assemblée nationale) ou indirect (en ce qui concerne le Sénat). Sans élection, et à moins que le peuple ne l'ait précisé expressément à travers la Constitution²⁴, il ne sera pas possible de parler de représentation : c'est ainsi, par exemple, que ni les ministres, ni les membres du Conseil constitutionnel ne sont, au sens propre, des représentants du peuple.

On peut cependant considérer qu'il existe, sur un mode mineur, moins juridique que photographique, ou sociologique, un autre type de représentation : celui qu'évoque le Premier ministre dans sa lettre de mission, affirmant que la Convention « a vocation à impliquer toute la société dans la transition écologique à travers un échantillon *représentatif des citoyens*²⁵ » ; et que répètent les membres de la Convention dans le texte de présentation du 26 juin lorsque, s'adressant aux Français, ils parlent de la Convention comme d'« *une image de la société française capable de vous représenter* », ou encore comme d'un groupe d'individus « *représentatifs de la diversité de la société*²⁶ ».

C'est d'ailleurs ce que viserait la combinaison du tirage au sort²⁷ et de la compensation effectuée ensuite afin d'aboutir à un panel reflétant avec exactitude les différentes catégories de la société : ce que le *Dossier de présentation* appelle « *un échantillon représentatif de la population française* ». Un échantillon comportant par exemple, « *conformément à la réalité de la société française* », 51 % de femmes et 49 % d'hommes, 5 % de personnes de 16 à 17 ans, 18 % de 64 ans et plus, 26 % de personnes titulaires d'un diplôme supérieur au bac, 26 % de non-diplômés, 1% d'agriculteurs, 12 % d'étudiants, 26 % de retraités, etc... C'est ce dont se réjouit Julien Blanchet, le rapporteur général du comité de gouvernance, lorsqu'il déclare que « *cette nouvelle égalité politique offerte par le tirage au sort est une des clés de voûte pour réparer les fractures de notre société et renforcer notre démocratie, qu'elle soit représentative, sociale ou participative* ». Ce qu'il entend exprimer à travers cette métaphore un peu osée, c'est que l'on obtient, avec cette méthode, une image quasi photographique de la société française, portrait beaucoup plus exact que celui que peut offrir n'importe quelle élection ou même consultation référendaire, où le peuple se prononce certes directement, mais où certaines catégories de la population se trouvent très largement sur représentées (comme c'est

²⁴ Constitution de 1791, titre III, art. 2 (à propos du roi).

²⁵<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/lettre-de-mission.pdf>

²⁶ Convention Citoyenne pour le climat, *Les Propositions de la Convention Citoyenne pour le climat*, juin 2020, Introduction, p. 8.

²⁷ « L'institut Harris Interactive était en charge du tirage au sort des 150 participants et participantes. Des numéros de téléphone ont été générés automatiquement – 85 % de portable et 15 % de fixe – et environ 300.000 numéros ont été générés entre la fin août et la fin septembre. »

habituellement le cas des retraités et des personnes diplômées), et certaines autres, massivement sous représentées. Ce décalage peut se trouver encore aggravé par le mode de scrutin, notamment, lors des élections législatives, par les effets du scrutin majoritaire, d'où, une classe politique - celle des représentants élus - qui ne ressemble que de très loin aux électeurs, et pas du tout à la société française dans son ensemble. En comparaison, le système mis en œuvre pour sélectionner la convention permettrait, pour reprendre les termes mêmes de Julien Blanchet, une « nouvelle égalité politique », en assurant à chacune des sous-catégories constituant la société française d'être représentée conformément à son poids démographique véritable, ni plus, ni moins.

Sauf que le système ainsi choisi entraîne des dissemblances, entre le groupe des « représentants » et ceux qu'il est supposé représenter – dissemblances d'autant plus rédhibitoires qu'elles ne sont pas *volontaires*, comme c'est le cas lorsque certains électeurs *décident* de s'abstenir ou de ne pas s'inscrire sur les listes électorales, mais imposées, de l'extérieur, par une instance administrative, le comité de gouvernance²⁸.

La première question à ce propos est de savoir *qui* est représenté. Dans les démocraties modernes, ce sont les individus qui composent le peuple : les individus, avec leurs intérêts et leurs idées particulières. Ici, au contraire, sur un mode que l'on pourrait considérer comme pré-communautariste, ce sont les groupes, constitutifs des différentes catégories et sous-catégories spécialement discriminées (sexe, âge, diplôme, profession, type de territoire, zone géographique). Ce sont eux, et eux seuls, qui bénéficient de cette « nouvelle égalité politique » grâce à laquelle celui qui, au sein de la Convention, appartient à une catégorie déterminée, saura que les membres issus d'autres catégories ne seront pas surreprésentés, tandis qu'en parallèle, tout membre de cette catégorie se sentira représenté par le simple fait que d'autres membre de celle-ci siègent au sein de la Convention, proportionnellement à leur poids démographique.

Mais cette approche n'a de sens que si l'on fait soi-même primer sur toute autre considération, y compris celle de ses choix politiques, son appartenance à l'une de ces catégories ou sous-catégories particulières... Or, même si l'une d'entre elles peut être plus déterminante, on appartient toujours à plusieurs catégories : une toulonnaise de 51 ans, titulaire du baccalauréat et travaillant dans une petite entreprise se considèrera-t-elle d'abord comme femme, ou comme quinquagénaire, ou Provençale, ou employée de bureau ou « habitante d'une commune appartenant à un petit ou moyen pôle (ou à sa couronne) » ?

²⁸ « Six critères de représentativité ont été fixés par le Comité de Gouvernance », précise à ce propos le Communiqué de presse du 26 août 2019 (<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/CCC-CP.pdf>).

Et cette approche paraît d'autant plus problématique que les sous-catégories établies par le comité de gouvernance en vue du recrutement des membres de la Convention paraissent à la fois discutables et lacunaires.

Discutables, dans la mesure où elles supposent une identité bien souvent illusoire entre membres d'une même sous-catégorie : celle des agriculteurs, par exemple, réunit dans la réalité des situations socioprofessionnelles, géographiques et culturelles, extraordinairement variées, entre le gros céréalier multimillionnaire de la Beauce, le paysan des Cévennes adepte de l'agriculture biologique et le petit éleveur breton en permanence sur point de déposer son bilan. Quoique ne représentant que 1 % de la population, elle paraît en outre beaucoup plus directement impactée par les questions liées à l'environnement et au climat que les 16 % « d'inactifs » et les 15 % « d'employés », ce qui n'empêche pas la Convention, en vertu de cette catégorisation et du principe d'une correspondance stricte entre représentation et poids démographique, de ne comporter au total qu'un (ou deux ?) agriculteur(s). Dans le même ordre d'idées, le fait de réunir dans un même groupe les « artisans, commerçants, chefs d'entreprise » (4%), ou encore, les « plus de 65 ans²⁹ » apparaît d'une pertinence limitée.

Les catégorisations sont donc discutables, mais elles sont également lacunaires, du moins si l'on entend tracer un portrait ressemblant et donc offrir une « image représentative » de la société française, en tant que telle comme au regard de la question posée. Parmi les catégories mises en place afin de sélectionner au plus près de la réalité les membres de la Convention, ne figure pas en effet la *situation de famille* (la mère de famille nombreuse n'aurait-elle aucune différence méritant d'être prise en compte avec la célibataire sans enfants ? Ou bien estime-t-on qu'elle aurait autre chose à faire que de siéger dans la Convention citoyenne ?). Quant à la *nationalité* (qui constitue en droit l'élément déterminant de la citoyenneté et donc, de la participation au jeu démocratique) la question n'est pas clairement traitée : même si l'on parle de « Français » ou de « citoyens », ce qui suppose des nationaux, ce n'est pas précisé en tant que tel dans les éléments de sélection.

Mais ce n'est pas tout, car alors que l'on prétend établir une stricte égalité entre les différentes catégories, on utilise une méthode favorisant massivement une certaine approche idéologique aux dépens des autres.

Après le tirage au sort, et en vue « d'obtenir un échantillon représentatif de la population française », l'institut Harris Interactive, chargé d'opérer la sélection, précisait, dans son « accroche téléphonique » adressée aux personnes contactées, que « l'objectif de cette Convention est d'aller plus loin et plus vite dans la lutte contre le changement climatique et de donner davantage de place à la participation citoyenne dans la décision publique. » Une accroche équivalant à une pré-sélection idéologique, puisque l'on peut supposer que

²⁹ On notera qu'au sein de cette considérable sous-catégorie (18 %), ne figure personne de plus de 80 ans, lesquels représentent tout de même 4% de la population, ce qui par contre coup surreprésente la tranche allant de 65 à 80 ans ; mais aussi, par ailleurs, qu'entre un senior actif non encore retraité de 65 ans, et un homme de 80 ans vivant en EHPAD depuis quelques années, les différences semblent autrement plus considérables qu'entre le premier et une personne, également active, de 55 ans...

seules des personnes *a priori* mobilisées dans cette « lutte contre le changement climatique », et par ailleurs favorables à ce mode d'élaboration des décisions, accepteront de sacrifier sept fois trois jours pour participer à la Convention.

« Ne restent en pareil cas, au fond du tamis – écrivent Jean-Éric Schoettl et Pierre Steinmetz -, que les plus favorables aux thèses radicales et les plus grisés par la perspective de jouer un rôle politique national.³⁰ » Et de fait, lors de l'appel téléphonique, « 30% des citoyens donnaient un accord oral, 35% se déclaraient intéressés par le principe mais demandaient davantage de temps pour réfléchir/s'organiser, 35% refusaient pour différentes raisons, principalement celle du temps important requis par cette opération »³¹. Résultat, un membre de la Convention a déclaré « qu'il y a même une personne climato-sceptique qui a fini par accepter d'y participer ». Une sur 150 donc, quand, « selon un sondage de 2019, près d'un quart des Français ne croiraient pas à la réalité du réchauffement climatique »³².

La chose est encore plus évidente pour les personnes habitant loin de la capitale, et plus encore peut-être pour les catégories socioprofessionnelles ne disposant pas librement de leur temps : on songe ici aux entrepreneurs des TPE, artisans ou commerçants, pour lesquels il est difficile d'arrêter de travailler sept fois de suite à un moment stratégique de la semaine ; aux personnes en CDD ou en intérim ; ou, encore, aux professions libérales. Pour tous ceux-ci, faire partie de la Convention, même en tenant compte des compensations financières prévues, représentait un sacrifice, sinon un risque professionnel significatif. C'est pourquoi on peut supposer qu'au sein de ces différentes professions, seuls des membres déjà particulièrement sensibles aux questions évoquées, sinon militants, et favorables à la méthode, ont pu accepter de telles contraintes.

D'un point de vue idéologique, la Convention n'avait donc rien de neutre : elle ne représentait pas l'orientation générale de la population française sur les questions écologiques, mais la pointe la plus « avancée » et la plus engagée de celle-ci.

D'où l'on peut déduire que la Convention n'était *représentative* ni sur un plan juridique, faute d'avoir été élue par le peuple, ni sur un plan photographique, faute de reproduire précisément et exactement ce dernier. En un sens, cette Convention qui prétend incarner le pays réel en paraît encore plus éloignée que le Parlement élu.

B - La Convention n'est pas indépendante

Par ailleurs, cette Convention, dépourvue de toute dimension démocratique dans son origine comme dans sa composition, ne bénéficie pas d'une réelle indépendance dans son fonctionnement. La chose est d'autant plus intéressante que sa création entend répondre

³⁰ J.-E. Schoettl et P. Steinmetz, « La Convention citoyenne pour le climat, ou la fin des illusions sur "les vraies gens" », *Le Figaro*, 22 juin 2020.

³¹ A. Feertchak, « La Convention citoyenne pour le climat est-elle représentative des Français ? », *Le Figaro*, 25 juin 2020.

³² *Ibidem*.

au discrédit qui frappe le monde politique, et notamment, les partis : c'est pourquoi les membres de la Convention, lorsqu'ils se présentent dans le document daté du 26 juin où figurent les propositions, insistent sur ce point : « citoyennes et citoyens libres, *indépendants de tout parti ou influence*, représentatifs de la société ». Cette précision n'implique pas que toute appartenance partisane ait été interdite aux membres de la Convention : on vient d'ailleurs de noter à quel point celle-ci semblait manquer de neutralité idéologique. Ce que cette formule indique, c'est seulement que ces membres, contrairement aux parlementaires, ne siègent et n'interviennent pas en tant que membres d'un parti politique déterminé - et que pour cela même, ne représentant pas un parti, ils seraient mieux « représentatifs de la société ».

Mais le fait d'être dépourvu de liens spécifiques avec des partis ne suffit pas à garantir la liberté et l'indépendance, et de fait, dans son fonctionnement, et notamment son mode de décision, la Convention paraît à la fois guidée, et sous influence. Comme s'il n'était pas question de faire confiance à cette soi-disant image en réduction de la population française, et de la laisser fonctionner seule, hors de contrôle.

Structure de la Convention citoyenne pour le climat (CCC).

Le comité de gouvernance.

Il « assure l'accompagnement de la Convention, préserve son indépendance et le respect de sa volonté ». Il est composé de deux co-présidents, Thierry Pech Directeur général de la Fondation Terra Nova et Laurence Tubiana Présidente et directrice exécutive de la Fondation européenne pour le climat, assistés d'un rapporteur général, Julien Blanchet, vice-président du Conseil économique, social et environnemental ; de trois « experts du climat », deux membres du CESE et Michel Colombier, co-fondateur (avec Laurence Tubiana) et directeur scientifique de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) ; de trois « experts de la démocratie participative », à savoir Mathilde Imer, co-présidente de Démocratie Ouverte et initiatrice du collectif des Gilets citoyens et deux universitaires membres du GIS Démocratie et Participation, Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau ; de quatre « experts du champ économique et social » issus du CESE ; enfin de deux personnalités désignées par le ministre de la Transition écologique et solidaire

« Ce comité est constamment complété avec des citoyens tirés au sort » annonce le site, mais aucun nom n'est donné.

Les garants.

Nommés pour « porter un regard extérieur sur la démarche » et notamment « garantir l'indépendance de la Convention » : Cyril Dion, nommé par le Président du Conseil économique social et environnemental, Anne Frago, nommée par le Président de l'Assemblée Nationale et Michèle Kadi, nommée par le Président du Sénat.

Le groupe d'appui.

« Composé d'expertes et d'experts mobilisés, au titre de leurs expériences et compétences personnelles et non pas au titre de leurs fonctions dans des organisations », choisis par le comité de gouvernance. 14 membres, dont certains ont été ajoutés au fil des auditions, comme le directeur-général de l'IDDRI et des membres de l'Institut I4CE, très présent dans les expertises.

Le comité légistique.

Il est chargé du « travail de transcription légistique » des mesures proposées et est composé de quatre administrateurs du CESE, d'une conseillère d'État et de Marine Fleury, maître de

conférences qui a soutenu sa thèse avec Marie-Anne Cohendet, membre du conseil scientifique du GIS Démocratie et Participation.

Les « Facts Checkers »

Ils doivent « répondre aux questions factuelles des membres de la Convention », et sont des universitaires, principalement issus de l'Institut de la transition environnementale de Sorbonne Université.

Non intégrés dans les institutions, la Convention a aussi proposé à des **chercheurs-observateurs** de suivre ses travaux. Il s'agit principalement de représentants de centres travaillant sur la démocratie (l'Observatoire des débats, issu du GIS Démocratie et Participation, le CEVIPOF, le CRESPPA, CAK, LPED, Dauphine, Choros, IDDRI). Par ailleurs, les plénières et auditions de la Convention étaient retransmises en direct sur son site Internet.

Enfin, la Convention a pu consulter divers documents et auditionner pendant 5 des 7 sessions environ 140 « **intervenants** », parfois incontestables experts - dont certains seront ajoutés au Groupe d'appui après audition - intervenants et contenus étant « proposés » par le Comité de gouvernance. Mais l'idée est aussi que « chacun des 150 participants et participantes apporte sa propre expertise du quotidien ».

Budget

Réparti en deux grandes masses similaires, l'une pour la gestion des membres (accueil, prise en charge...), l'autre pour l'administration (gouvernance, communication), avec dans cette dernière le poste le plus important (38%, 1.846.608€) pour « l'animation ».

1 - Pilotée

La Convention doit en effet être guidée dans ses travaux, comme le montre déjà la lettre de mission du Premier ministre en date du 2 juillet 2019, dans laquelle il souhaite, écrit-il au président du Conseil économique social et environnemental, que ce dernier « organise les travaux de cette Convention citoyenne en mettant en place un comité de gouvernance rassemblant à ses côtés le ministère de la Transition écologique et solidaire, des personnalités qualifiées dans le domaine de l'écologie, de la démocratie participative et des sujets économiques et sociaux, et des représentants de la Convention citoyenne elle-même désignés ultérieurement. Ce comité sera doté d'une autonomie de décision dans l'accomplissement de ses missions qui seront les suivantes : assurer le pilotage de la Convention, l'appuyer dans l'élaboration de son programme de travail, en superviser la mise en œuvre, définir son règlement intérieur et ses méthodes de travail. Enfin un appui technique et juridique sera mis en place pour assurer la transcription juridique des propositions³³. »

Le comité de gouvernance apparaît ainsi comme l'organe de pilotage essentiel, aussi bien sur les méthodes - dont on connaît l'importance décisive sur les choix ultérieurs -, que sur le fond (d'où la présence en son sein de ces « personnalités qualifiées »).

³³<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/lettre-de-mission.pdf>

Et c'est le comité de gouvernance qui va réaliser et mettre à la disposition des membres de la Convention le document de travail de base, qualifié de « socle d'information initial », sélectionner les premiers documents fournis aux participants, puis missionner les experts chargés de présenter la situation et les pistes possibles³⁴. Ce que de mauvais esprits appelleraient *diffuser la bonne parole*, car ces choix sont tout sauf neutres : les personnalités, convaincantes et charismatiques ou non, de ceux qui sont choisis pour défendre tel ou tel point de vue, et même leur ordre de passage, auront de toute évidence un impact plus ou moins significatif sur l'opinion du groupe, et par conséquent sur ses prises de position³⁵.

Ce pilotage des experts fait l'objet d'un décryptage détaillé dans un article du journal *Le Monde* du 19 juin 2020³⁶, qui commence par noter, citant une « chercheuse » qui a suivi l'ensemble des travaux de la Convention, que « *les experts ont joué un rôle majeur. Sans eux, la convention n'aurait pas pu aboutir* ». L'article cite ensuite l'un des membres du groupe d'appui, Benoît Léguet, reconnaissant que, dans cet équilibre instable, la « *mission était très difficile (...). Il nous fallait apporter aux citoyens des faits et non des opinions, les aiguiller vers des sources, en étant en permanence sur le fil du rasoir car l'expert totalement objectif et neutre n'existe pas* ». « Les membres du groupe d'appui - commente l'article - ont apporté de nombreux éclairages sur les aspects techniques des mesures (faisabilité, impact en termes de réduction des gaz à effet de serre, coût, etc.). Ils sont parfois allés jusqu'à orienter les débats, mais « *pour s'assurer que les citoyens ne ratent pas un sujet* », justifie M. Léguet. *Alors, les citoyens ont-ils été influencés par la parole des experts ?*³⁷ Bien entendu, certains répondent par la négative, aux premiers rangs desquels Thierry Pech, l'un des deux coprésidents du comité de gouvernance, qui assure que « *les expertises étaient variées et [qu'] aucun expert n'est sorti de son rôle* » : « *Ils n'ont ni orienté ni porté de jugement normatif sur les propositions des citoyens qui pouvaient être faites.* »

³⁴ « Le Comité de gouvernance est chargé de l'organisation des travaux de la Convention tout en répondant aux attentes et propositions de ses membres. C'est dans ce cadre qu'il a prévu dans la charte de la Convention, « des "vérificateurs d'impact" [qui] sont à la disposition des membres de la Convention. Ce sont des experts qui accompagnent dans la durée la Convention pour donner en temps réel l'impact estimé des mesures en discussion sur les objectifs ». Cette équipe d'experts et d'expertes (le « Groupe d'appui ») a pour mission de conseiller collectivement les membres de que les membres ont eux-mêmes conçues et retenues. »

³⁵ Sans compter de la part des participants eux-mêmes le poids du conformisme, comme lorsque les cinq adolescents mineurs qui en sont membres souhaitent rencontrer Greta Thunberg (AFP, 4 mars 2020).

³⁶ A. Garric, R. Barroux « Convention citoyenne pour le climat : le rôle des experts dans la formation de l'opinion », *Le Monde*, 19 juin 2020.

³⁷ *Ibidem*.

Mais des observateurs extérieurs, un peu moins directement intéressés à faire accroire à l'indépendance de la Convention et de son comité de gouvernance, semblent plus dubitatifs, à l'instar de Dimitri Courant³⁸, qui constate que « *certain experts ont eu beaucoup moins de temps de parole que d'autres, le groupe d'appui a eu un accès illimité aux citoyens et leur a même parfois suggéré la rédaction de certaines propositions. (...) Le comité*

Parmi d'autres exemples, on peut citer le cas de la juriste et écologiste Valérie Cabanes, qui a consacré une partie significative de son activité à la promotion du concept d'écocide, dont elle est l'un des inventeurs, notamment dans le cadre de l'ONG *End Ecocide on earth*. Choisie par le comité de gouvernance, elle sera auditionnée à titre d'expert et se montrera suffisamment convaincante pour rallier la quasi-unanimité de la Convention à ce concept certes intéressant, mais néanmoins juridiquement et philosophiquement problématique : au total, 99 % des membres de la Convention appuieront la proposition visant à l'intégrer dans la législation. Quel résultat aurait-on obtenu si le comité de gouvernance avait choisi de faire auditionner quelqu'un d'autre, ou s'il avait sollicité l'intervention d'un « expert » hostile à ce concept ou à son introduction dans le droit positif ?

*de gouvernance, qui a à la fois organisé les débats et proposé des noms d'experts, avait travaillé avec certains d'entre eux*³⁹. » En somme, précise un autre observateur, le sociologue Maxime Gaborit, « *Il ne faut pas fétichiser la Convention citoyenne comme une émanation pure de la volonté citoyenne (...). C'est une construction entre les citoyens et les experts, faite de nombreux allers retours, un réseau complexe avec des rapports de pouvoir, d'influence.*⁴⁰ » Prendre de la distance avec la parole experte n'était pourtant pas toujours aisé, d'autant que peu de débats contradictoires ont été organisés. « *Or, mettre des experts les uns face*

aux autres sur un sujet aurait donné une plus grande marge de manœuvre aux citoyens pour construire leur propre opinion, relève M. Gaborit. Sans cela, la parole des experts ne trouvait pas toujours de contre-argumentaire. ». Experts extérieurs et sans doute aussi experts de l'administration, et pour Arnaud Gossement, « par bien des aspects, c'est un rapport d'experts : il est évident qu'énormément de propositions n'ont pas été élaborées que par les citoyens. [...] Quand on demande des notes à l'administration de l'État pour savoir quelles mesures on peut prendre, on obtient cela.⁴¹ » Le mot de la fin est à Dimitri Courant : « *Preuve d'une forme d'adhésion à la parole des experts, certains citoyens ont coupé court à des débats en disant "l'expert l'a dit"* ».

Ce que l'on peut appeler un pilotage serré, tout en restant suffisamment habile pour que les principaux intéressés eux-mêmes, les membres de la Convention, n'y voient que du feu.

³⁸ Doctorant en science politique à l'université de Lausanne, cosignataire de la « Lettre ouverte au président de la République » du 23 janvier 2019.

³⁹ A. Garric, R. Barroux « Convention citoyenne pour le climat : le rôle des experts dans la formation de l'opinion », *Le Monde*, 19 juin 2020

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ A. Feertchak, « La Convention citoyenne pour le climat ne fait pas l'unanimité », *Le Figaro*, 20 juin 2020.

2 - Sous influence

Or, le pilotage en question était lui-même d'une neutralité douteuse, se trouvant sous l'influence omniprésente de certains think tanks parfois étroitement liés au président Macron et à sa politique – en particulier, la Fondation Jean Jaurès, le GIS Démocratie et Participation, et, surtout, le très influent Terra Nova, avec la présence de son directeur général, Thierry Pech, co-président du Comité de gouvernance aux côtés de l'économiste Laurence Tubiana, ex-négociatrice de la COP-21.

Même si le mode de désignation des deux co-présidents du comité reste opaque, la nomination de Thierry Pech ne relève pas du hasard. En mai 2017, c'est sous sa direction que Terra Nova avait publié une note au titre éloquent : « Le 7 mai, l'écologie n'a qu'un candidat : Emmanuel Macron ». Et c'est, on l'a vu, dans la note de Terra Nova sur « Le RIC délibératif » dont il fut le co-auteur qu'a été esquissé le mécanisme de la Convention citoyenne.

Si l'on reprend cette note, on constate d'ailleurs l'omniprésence de ses auteurs au sein des organes directeurs de la Convention. Outre Thierry Pech, le politiste Loïc Blondiaux est également membre du comité de gouvernance ; la juriste Martine Fleury participe au comité de légistique. La constitutionnaliste Anne-Marie Cohendet, si elle n'y figure pas personnellement, y est présente de façon indirecte : elle a dirigé la thèse de Martine Fleury, et par ailleurs rédigé un manuel de droit de l'environnement avec Julien Bétaille⁴², l'un des experts entendus par la Convention, rédigé avec Thierry Pech une autre note pour Terra Nova en mars 2018⁴³ ou cosigné en 2017 une note pour la Fondation Nicolas Hulot, *Osons le big-bang démocratique*, avec... Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, autres membres du comité de gouvernance. Pour revenir aux auteurs de l'étude de Terra Nova, on remarque que Jérôme Lang figure sur la liste des « chercheurs observateurs » accrédités, et que Quentin Sauzay, s'il n'apparaît pas dans l'organigramme de la Convention, co-préside *Démocratie ouverte* dont l'une des co-présidents, Mathilde Imer, siège au sein du comité de gouvernance. *Démocratie ouverte* et le « collectif *Gilets citoyens* » constituent d'ailleurs un réseau complémentaire au premier, puisqu'en sont issus, outre Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau et Michel Colombier, tous trois membres du comité de gouvernance, la coprésidente de ce dernier, Laurence Tubiana, et Cyril Dion, l'un des trois garants censés garantir l'indépendance et l'impartialité de la procédure.

⁴² Par exemple, sous la direction de D. Bourg, *Pour une sixième république écologique*, Odile Jacob, 2011 ; ou, sous la direction de M. Prieur, *Droit de l'environnement*, précis Dalloz, 8^e édition, 2019.

⁴³ M.-A. Cohendet, J. Lang, J.-F. Laslier, T. Pech, F. Sawicki, *Introduire une « dose de proportionnelle » : pourquoi ? Comment ? Laquelle ?*, Terra Nova, 19 mars 2018.

Mathilde Imer

Diplômée de Sciences-Po et de Paris 6 (écologie) en 2014, chercheur à l'IDDRI, au cabinet de Laurence Tubiana lors de la COP 21 (2015), membre du bureau de Climates, travaille pour « On est prêt », « mouvement à vocation nationale et internationale dont l'objectif est de diffuser massivement des récits à impact positif pour la société et de mobiliser les citoyens, à travers des campagnes, événements et programmes vidéos, sur les questions de société et d'environnement », qui engage la pétition de l'Affaire du Siècle (2018), co-présidente de Démocratie ouverte (2018), membre du comité de gouvernance de la CCC (2019).

On ne peut nier qu'il y ait naturellement un tropisme qui encourage ceux qui mettent en place une structure nouvelle à y faire participer ceux avec lesquels ils ont déjà travaillé et sont en relative communion d'idées. C'est là un fonctionnement tout à fait normal, et c'est à bon droit pourrait-on dire que l'on relève dans la structure de la Convention tant de relations croisées et d'interdépendances.

Mais il s'agit bien ici de mettre en place une structure destinée à produire directement une norme valable pour l'ensemble des citoyens, et à présenter la dite structure comme transparente et contrôlée, deux termes qui deviennent très contestables en l'espèce. C'est ainsi, pour prendre ce seul exemple, que placer Cyril Dion, promoteur très engagé de la nouvelle expérience, parmi les garants de son indépendance, peut paraître curieux. Mais on comprend mieux sa place si l'on considère qu'il n'est pas tant ici le garant de l'indépendance de la Convention contre tel ou tel lobby, mais bien celui de la défense de la Convention telle qu'imaginée par ses promoteurs, ces derniers veillant ainsi à ne pas se laisser déposséder de leur outil.

3 - Sous pression

La Convention et ses membres étaient sous influence, mais aussi *sous pression*.

Une pression interne, tout d'abord, celle du groupe lui-même - les « 150 », comme ils ont fini par se désigner - et de son conformisme⁴⁴ idéologique, auquel il semble difficile d'échapper, même lorsque le scrutin a lieu à bulletin secret et que des animateurs sont présents pour tenter de favoriser la prise de parole de chacun. On peut en effet résister au discours du groupe dominant lorsque l'on fait partie d'un sous-groupe constitué et suffisamment consistant pour assumer le rôle d'« opposition » à la doxa majoritaire. En revanche, l'absence de tels « sous-groupes » et le caractère écrasant de la majorité favorisent à coup sûr la soumission des votants isolés : il est presque impossible de rester seul contre tous, même lorsque les opinions ne sont pas exprimées publiquement.

C'est ce que confirment de façon éclatante les résultats du vote de la Convention sur les différentes propositions, des résultats à peu près inconcevables dans une société libre, et qui ne se rencontrent en pratique que dans des groupes où chacun se sent épié par tous.

⁴⁴ Un conformisme défini comme « un changement de comportement ou de croyance résultant de la pression réelle ou imaginée d'une majorité à l'endroit d'un individu ou d'une minorité d'individus » (L. Bédard et al., *Introduction à la psychologie sociale*, Sprimont, Éditions du renouveau pédagogique INC., 2006, 2^e ed., p.180), la majorité en question pouvant être ou quantitative ou qualitative, ou les deux à la fois, comme c'est le cas en l'occurrence...

Concrètement, on note ainsi que sur 43 objectifs - groupés en cinq thématiques (se déplacer ; consommer ; se loger ; produire/ travailler ; se nourrir) et déclinés en 150 propositions -, un seul a finalement été rejeté, d'ailleurs massivement, celui de la réduction du temps de travail à 28 heures⁴⁵ ; qu'un autre (la réduction des émissions de gaz à effet de serre sur les autoroutes et les voies rapides, conduisant à une réduction de la vitesse maximale à 110 km/h) a obtenu moins de 60 % de « oui » (59,7%) ; et que trois autres ont entre 86,6 et 89 % d'approbation. Mais à part cela, *tous les autres* sont au-delà de 89%, et souvent très largement puisque huit objectifs obtiennent 99% ou plus, l'un d'eux (la réforme du fonctionnement des labels) allant jusqu'à 100 %.

Avec une moyenne frôlant les 95 % d'opinions favorables, on atteint des scores qui ne se rencontrent qu'au sein de groupes étroitement encadrés. Une pression interne qui réduit aussi considérablement le taux d'abstention, en décalage tout aussi spectaculaire avec les niveaux observés dans les scrutins véritables, puisqu'il ne dépasse jamais les 2,5% et qu'il est parfois nul. En somme, dernier indice significatif, seuls les bulletins blancs ou nuls - les plus susceptibles d'échapper à la vigilance du groupe et à la pression de son conformisme - se situent à des niveaux comparables à ceux que l'on observe dans les élections ordinaires (entre 2 et 5%). Autant de chiffres donc qui instillent le doute sur la manière dont le fonctionnement même de la Convention a permis le respect de son indépendance et, au-delà, sur son caractère représentatif : « Eu égard aux caractéristiques singulières de ses débats – écriront Jean-Éric Schoettl et Pierre Steinmetz -, on ne s'étonne pas non plus des majorités soviétiques qui ont conclu cette agora du troisième type. Ni du chantage exercé sur les pouvoirs publics: mes 150 mesures forment un bloc qu'il n'est pas question de filtrer. »⁴⁶

Sans compter qu'à cette pression interne exercée par le groupe sur ses membres, va s'ajouter, surtout lors de la dernière étape du processus, une forte pression externe. C'est ce qu'a pu constater le politiste Laurent Jeanpierre, chargé d'observer le déroulement de la Convention : « Le plus flagrant pour moi lors de cette session a (...) été le poids du monde extérieur, en particulier des interférences politiques et médiatiques. En coulisse, des choses se jouent. Le fait que le président de la République se prononce dans la semaine en faveur d'un référendum à choix multiples n'était pas anodin. Enfin la pression a été intense sur les citoyens, et ce d'autant plus que cette session a été médiatisée de façon inédite. Sur les réseaux sociaux, les membres de la Convention ont fait l'objet de violentes critiques contestant leur légitimité. Cette remise en question portée publiquement par de nombreuses personnalités au cours du week-end a été intégrée par certains citoyens eux-

⁴⁵ Rejeté à 65%, précise Le Monde, qui cite à ce propos les mots d'une participante à la Convention, Mélanie : « C'est totalement déconnecté de la réalité et c'est indéfendable dans le contexte actuel. Et cette mesure discrédite totalement la convention, c'est donner le bâton pour se faire battre. Si c'est proposé, ça sera rejeté et ça aura juste discrédité notre travail » (Le Monde, 20 juin 2020)

⁴⁶ Je J.-E. Schoettl et P. Steinmetz, « La Convention citoyenne pour le climat, ou la fin des illusions sur "les vrais gens" », *Le Figaro*, 22 juin 2020). Pour d'autres observateurs au contraire, « cela démontre que les 150 citoyens se sont approprié les enjeux du changement climatique, ont compris combien il était nécessaire de dépasser les intérêts personnels ou à court terme, pour limiter ses conséquences. Ils ont produit du consensus au-delà de ce que le débat public avait permis jusqu'ici » (L. Eymard et C. Simon « Convention citoyenne pour le climat : la démocratie participative vue de l'intérieur », *The conversation*, 30 juin 2020).

mêmes, au moment du débat sur le référendum. *Ils ont alors exprimé la crainte de donner la parole aux Français sur leurs mesures, devenant les porte-voix d'une défiance à l'égard de la démocratie. Défiance d'autant plus frappante qu'elle venait de citoyens qui ont été eux-mêmes sensibilisés aux enjeux et pratiques de démocratie participative depuis neuf mois. Cela pouvait avoir quelque chose de paradoxal, voire de tragique* ⁴⁷».

Tragique dans la mesure où, refusant de faire confiance au peuple dont elle prétendait être l'émanation et l'image, la Convention citoyenne reconnaissait sa propre absence de représentativité – mais aussi l'absence de légitimité du peuple à se prononcer sur ces questions fondamentales, trop importantes et trop délicates pour être traitées par le souverain lui-même.

II - Les rapports ambigus entre démocratie participative et démocratie parlementaire.

« Qui doit exprimer la volonté générale dans la démocratie 2.0 ? – s'interrogent Jean-Éric Schoettl et Pierre Steinmetz - Tout le monde, semble-t-il, selon le commentaire dominant, sauf celui qui a été élu au suffrage universel à cette fin. L'élu, suspect d'indifférence, de connivence et d'improbité, est récusé au profit de l'expert, du juge, du militant et, désormais, du citoyen tiré au sort, apparu en majesté lors de la Convention citoyenne pour le climat.⁴⁸ »

« Il ne s'agit pas de *remplacer la démocratie représentative*, mais (...) de lui ouvrir une voie », soulignent les deux coprésidents du Comité de gouvernance dans le dossier de présentation de la Convention citoyenne. Précision louable, mais qui peut passer pour un demi-aveu : si l'on prend la peine de le dire, c'est que d'autres peuvent penser que tel est bien le propos et l'objectif de la Convention. D'autant que, si la finalité véritable de la démocratie participative est d'ouvrir *une voie* à la démocratie représentative, c'est, peut-on supposer, parce que celle-ci en manque. Parce que l'impasse où elle s'est engagée est à l'origine de son discrédit dans l'opinion publique, et de la crise actuelle de la gouvernance. En somme, c'est parce que la démocratie représentative s'est fourvoyée qu'il faut maintenant faire appel à la démocratie participative. D'où, l'inévitable ambiguïté de leurs rapports, la démocratie participative telle que la conçoivent les promoteurs de la Convention citoyenne semblant vouloir dédoubler les institutions parlementaires, sans s'apercevoir qu'elle en reproduit également les travers.

A - Une nouvelle forme de démocratie participative.

1 – La démocratie participative en France.

⁴⁷ L. Jeanpierre, « Convention climat : « La pression a été intense sur les citoyens » », *La Croix*, 22 juin 2020.

⁴⁸ J.-E. Schoettl et P. Steinmetz, « La Convention citoyenne pour le climat, ou la fin des illusions sur "les vrais gens" », *Le Figaro*, 22 juin 2020.

Même si la notion de démocratie participative peut sembler redondante, dès lors que toute démocratie suppose une participation (*cratos*) du *demos* au pouvoir, le terme a pris depuis plusieurs années le sens de procédures permettant, selon leurs promoteurs, de substantielles améliorations de la démocratie représentative que nous connaissons, destinées à pallier les insuffisances de cette dernière – et notamment sa dérive oligarchique, liée ou non à la captation du pouvoir par les partis politiques. Une dérive dans laquelle certains voient la cause de l'anomie démocratique conduisant à la montée de l'abstention, élection après élection, quand les solutions envisagées pour la contrer dans le cadre de la démocratie parlementaire, de la reconnaissance du vote blanc à l'instauration d'un vote obligatoire, resteraient peu convaincantes.

Mais la plus évidente « participation » citoyenne en dehors de l'élection des représentants prend bien évidemment la forme du référendum décisionnel, qu'il s'agisse en France du référendum national, prévu à l'article 11 de la Constitution, ou du référendum local, prévu lui à l'article 72-1 al.2. Le premier a été élargi par la révision constitutionnelle de 2008, avec la mise en place d'un référendum d'initiative partagée. Ce dernier ayant montré ses limites – que l'on pense à l'affaire d'Aéroports de Paris –, la procédure référendaire pouvait à nouveau être modifiée pour ouvrir cette fois la voie à un référendum d'initiative « citoyenne », ou « populaire », qui aurait permis plus facilement au peuple de poser une question dont le Parlement ne souhaitait pas se saisir ou à laquelle il aurait apporté une réponse contestable, et d'exprimer ensuite directement ses choix.

Pour autant, la démocratie participative telle qu'entendue dans le cadre de la Convention citoyenne relève, elle, d'autres schémas. Traditionnellement, on l'envisage dans le cadre de procédures de consultation dans lesquelles on va solliciter l'avis non pas tant des *citoyens* que, plus généralement, de la « population concernée » par un projet précis. Consultation seulement, et si l'on retient l'une des plus anciennes de nos procédures, l'enquête publique, créée en 1810, on constate qu'il ne s'agit que de cela et non d'une décision, car les avis négatifs qui peuvent être alors recueillis ne lient en rien l'autorité chargée *in fine* d'autoriser ou non le projet envisagé. Et il en va de même des procédures dites de débat public, organisées en France sous le contrôle d'une Commission nationale du même nom, et mises en œuvre depuis 2002 pour les grands projets structurants, qui relèvent elles aussi de la simple consultation. Tout au plus peut-on observer ces dernières années une évolution menant de la consultation à la concertation, opérée le plus possible en amont, entre la population concernée, l'État et l'opérateur, concertation qui autorise des conciliations ou des médiations alors que le projet est en cours de finalisation et non plus totalement bouclé, ce qui permet au moins partiellement de désamorcer les contentieux qui pourraient naître et d'éviter de laisser le juge trancher les litiges.

D'autres processus de démocratie participative sont mis en œuvre de manière ponctuelle, portant cette fois plus sur les évolutions des politiques publiques plus que sur des projets. C'est le cas de ces « conférences de citoyens » ou « conférences de consensus » dont se rapproche le plus la Convention citoyenne pour le climat, où un panel de citoyens reçoit

une information sur des sujets divers avant de rendre son avis. Le domaine de l'environnement a été propice à la mise en place de telles conférences, que ce soit sur la question du changement climatique ou sur celle des OGM, et celles-ci sont parfois complétées, pour envisager cette fois des solutions pratiques, par des « cellules de planification » ou des « ateliers scénarios ».

Dans tous les cas, l'un des grands reproches faits par ceux qui souhaitent renouveler notre démocratie à cette « démocratie participative » est de ne jamais déboucher sur l'obligation, pour le pouvoir qui procède à ces consultations, de suivre l'avis qui lui a été donné. Et c'est cette perspective qui a été infléchie dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat, avec, dès sa création, cette insistance particulière d'Emmanuel Macron sur le fait que ses propositions seraient soumises « sans filtre » à l'appareil normatif, c'est-à-dire, selon la nature juridique de la proposition envisagée, au gouvernement pour être intégrées par voie réglementaire, au Parlement pour l'être par voie législative, ou, enfin, au peuple français pour être intégrées par voie référendaire au texte constitutionnel⁴⁹.

2 - Les fondements de la nouvelle démocratie participative.

À la base de cette demande visant à mettre en place une démocratie participative réellement normative, on trouve cette idée selon laquelle la représentativité véritable, celle qui légitime le pouvoir chargé de cette mission essentielle qu'est l'élaboration de la norme commune, ne viendrait plus exclusivement de l'élection, qui n'offre pas un vrai miroir à la société, mais à la coïncidence entre la composition de la société et sa représentation, le panel considéré correspondant peu ou prou à « la diversité » de notre société. C'est ce qu'affirment aux Français les membres de la Convention : « Nous avons été sélectionnés par tirage au sort selon une génération aléatoire de numéros de téléphone, sans nous être portés volontaires préalablement, pour être membres de la Convention Citoyenne pour le Climat *afin que nous formions une image de la société française capable de vous représenter.* »⁵⁰

Une nouvelle forme de représentation donc, qui permettrait d'éviter le hiatus né de la coupure entre représentants et représentés, et par là-même d'améliorer la qualité de la norme comme son acceptabilité en favorisant le consensus. Comme l'explique le dossier de présentation de la Convention : « Notre pari est que, si 150 citoyens aussi divers que la société elle-même arrivent à se mettre d'accord sur des propositions fortes, après s'être informés et avoir délibéré, alors ces propositions sont susceptibles de rencontrer l'approbation d'une majorité de leurs concitoyens. »⁵¹ Ce qui suppose deux choses : d'une part, que si les décisions des parlementaires sont mal acceptées par la population, c'est

⁴⁹ La relative méfiance à l'égard des instances de la démocratie représentative ayant pour effet d'exclure, sur ce dernier point, le recours au Congrès prévu par l'article 89 al. 3.

⁵⁰ Convention Citoyenne pour le climat, *Dossier de présentation*, Juin 2020.

⁵¹ *Ibidem*.

parce que ces derniers, qui ne représentent pas la société dans sa diversité en ce qu'ils ne sont pas un panel – et qu'ils n'ont nullement vocation à l'être selon les principes de notre démocratie parlementaire – ne peuvent comprendre certaines attentes de leurs concitoyens. On présente à cet effet les membres de Convention comme « experts de leurs métiers mais aussi de leurs conditions de vie.⁵² », et selon Mathilde Imer « les assemblées citoyennes peuvent également revendiquer une forme d'expertise citoyenne, c'est-à-dire d'expérience de terrain et de vécu que ne possèdent pas les élus »⁵³. Mais cela suppose aussi, d'autre part, qu'une fois éclairé par des experts et ayant pu débattre, le panel représentatif arrivera nécessairement à un consensus qui, lui, correspondra aux attentes de la population, parce qu'à travers cet accord s'exprimera véritablement une *intelligence collective*.

L'un des promoteurs de la démarche - et futur garant de la CCC -, Cyril Dion, explique clairement les choses dans un entretien donné en avril 2019 au journal *Le Monde*. Selon lui, la crise démocratique actuelle viendrait du clivage entre représentants et représentés : « Nous connaissons une crise de confiance de la population vis-à-vis des élus, d'autant plus profonde que ces derniers ne sont pas représentatifs de l'ensemble de la population. Il y a un biais de représentation.⁵⁴ » Or, « quand on est face à des sujets aussi complexes, on a besoin de mécanismes complexes d'intelligence collective, où toutes les composantes de la société réfléchissent ensemble. Cette pluralité de points de vue permet d'enrichir la discussion et de trouver des solutions auxquelles on ne serait jamais parvenues simplement avec des élus. » Seule la diversité sociale permettrait donc de répondre au « plus grand défi du XXI^e siècle », l'utilisation d'une « intelligence collective » qui, loin des oppositions résultant de blocages politiques, aboutirait *nécessairement* à ce consensus apaisé qui retrouve ce que l'on est censé voir apparaître dans certaines phases de concertation⁵⁵. Au fond, les mécanismes de la nouvelle démocratie participative lui permettraient d'échapper aux travers de la vieille démocratie représentative par cela même qu'elle serait finalement *plus véritablement représentative* que celle-ci, et par suite, que ses institutions seraient plus susceptible de produire un « consensus » auquel se rallierait ensuite sans coup férir l'ensemble de la population...

À la question : « Qu'est-ce qui vous garantit que l'opinion adhèrera davantage à ces orientations parce qu'elles sont portées par des citoyens ? », la réponse de Laurence Tubiana est simple : « C'est un phénomène naturel »⁵⁶. Un phénomène naturel qui

⁵² L. Eymard et C. Simon « Convention citoyenne pour le climat : la démocratie participative vue de l'intérieur », *The conversation*, 30 juin 2020.

⁵³ V. Lucchese, « Une « chambre des Conventions citoyennes » serait-elle un bon outil démocratique ? », *Usbek & Rica*, 3 juillet 2020.

⁵⁴ Cyril Dion, « Le grand débat, ce n'était pas vraiment de l'intelligence collective », propos recueillis par C. Legros, *Le Monde*, 13 avril 2019.

⁵⁵ « On le constate dans les régions où existe une forte opposition à l'implantation d'éoliennes – prend ainsi pour exemple Cyril Dion -, dès que des processus inclusifs sont mis en œuvre, les oppositions sont levées » (Ibidem). L'exemple des éoliennes prouve combien l'auteur prend ses désirs pour des réalités.

⁵⁶ « Convention pour le climat : « Ces citoyens ont travaillé plus que beaucoup de responsables politiques » », entretien avec Laurence Tubiana, *Libération*, 18 juin 2020.

entraîne nécessairement des avancées démocratiques. Pour Mathilde Imer, « Les élus freinent parfois les réformes en arguant que le peuple n'est pas prêt. Les conventions permettent de balayer cet argument et de donner le courage aux élus d'avancer. On l'a vu en Irlande où une assemblée citoyenne s'est prononcée pour la légalisation de l'avortement, entraînant ensuite un vote sur l'IVG des parlementaires.⁵⁷ » Des mesures plus « avancées » sortiraient donc de ces expériences de démocratie participative, mais pourquoi ? On peut évoquer deux éléments. Le premier est que les membres de ces assemblées ne sont en rien responsables : ni devant des électeurs ni même devant une nation à laquelle ils présenteraient leurs solutions, puisque tout, de leur nomination à l'intégration de leurs propositions, passe par le truchement des pouvoirs en place. Une irresponsabilité qui conduit rarement à la modération. Le second est qu'ils sont chargés de répondre à une question précise en ignorant les interactions avec d'autres. Demandant à la Convention citoyenne « de définir une série de mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 dans un esprit de justice sociale », on pose d'abord cette baisse comme une nécessité absolue, le seul tempérament apporté étant une « justice sociale » susceptible de bien des définitions. Certes, le pouvoir politique peut se poser la question en des termes semblables, mais, chargé de l'ensemble de la politique étatique, il sera amené ensuite à faire des choix – ne serait-ce que budgétaires –, à définir des priorités et donc bien souvent à modérer. Enfin, la pression de lobbys, très largement relayés dans les médias, aboutit à deux conséquences : la première est de faire croire aux membres de ces conventions que la radicalité de leurs solutions correspond à une attente de l'ensemble de la population ; la seconde, quand ils en doutent, qu'ils constituent une minorité éclairée qui a vocation à faire avancer la société.

Pour autant, nombre de critiques demeurent, sur le fonctionnement même de cette démocratie participative comme sur ses apports supposés à la démocratie parlementaire.

B - Convention Vs démocratie parlementaire.

On comprend mieux, au vu du bouleversement proposé dans le fonctionnement de notre démocratie les garanties demandées par les promoteurs de cette nouvelle forme de démocratie participative pour protéger leur outil. Les Gilets citoyens proposaient ainsi « cinq fondamentaux méthodologiques [...] pour une assemblée citoyenne digne de ce nom » :

« 1. Un engagement de la part du Président de la République, avant le lancement du tirage au sort de l'Assemblée/Convention, à suivre les recommandations et décisions issues des travaux de celle-ci, y compris le fait de devoir soumettre une ou plusieurs propositions de l'assemblée à l'ensemble des Français par la voie d'un référendum.

⁵⁷ V. Lucchese, « Une « chambre des Conventions citoyennes » serait-elle un bon outil démocratique ? », *Usbek & Rica*, 3 juillet 2020.

2. Un temps suffisant pour le tirage au sort et la délibération : au moins 2 mois pour le tirage au sort et 3 week-ends de délibération par sous thème.
3. Pas d'interférence gouvernementale dans le choix des garant.e.s et la définition de leur mandat ; de la composition de l'assemblée et de son mode d'animation ; des sujets et "objets précis d'action publique" sur lesquelles la convention citoyenne délibèrera ; des expert.e.s aux avis contradictoires auditionné.e.s par les citoyen.ne.s.
- 4 - Des citoyens tirés au sort représentatifs de la diversité des Français : un tirage au sort de 100 à 1.000 personnes fait en référence aux meilleures pratiques pour garantir la représentativité de l'assemblée citoyenne. Si le choix est fait d'intégrer des élus et/ou corps intermédiaires, leur nombre ne devra pas excéder un tiers du nombre de citoyens tirés au sort.
- 5- Des délibérations ouvertes et transparentes régulièrement relayées par les médias »⁵⁸

Mais ces garanties destinées à éviter que le nouvel outil soit manipulé et échappe à ses promoteurs n'ont pas été suffisantes pour éviter des doutes sur le fonctionnement et l'utilité de la Convention, et nombre de critiques formulées depuis des années sur les modalités de mise en œuvre de la démocratie participative peuvent d'abord être retenues à l'encontre des nouvelles formes de la Convention citoyenne pour le climat.

1 - Une participation peu démocratique

La première de ces critiques pointe le poids des « minorités actives », c'est-à-dire en l'espèce des lobbys, ici au moins ceux qui visent à intégrer de manière pérenne dans le système politique français une structure de démocratie participative à côté de la démocratie parlementaire, et ce alors que les citoyens n'ont jamais exprimé majoritairement leur vœu sur la question⁵⁹.

La seconde critique porte sur les participants à cette Convention et sur la question de la citoyenneté. En l'état actuel de ce qui est porté à la connaissance du public, c'est-à-dire sans que l'on connaisse l'identité précise des 150 membres de la Convention, le doute persiste de savoir s'il y a parmi eux des personnes ne possédant pas la citoyenneté française, comme le laisse supposer *a contrario* la série des six critères de sélection du panel, qui, on l'a noté plus haut, n'intègrent pas la nationalité. Et il est vrai que ce type de conventions, visant souvent « la population concernée », peut avoir une approche plus large, intégrant les avis d'étrangers même non issus d'un pays de l'Union européenne, quoique n'étant ni nationaux ni citoyens. Pour ce qui est du droit de vote ensuite, il est cette fois certain, puisque 5% des membres de la Convention ont entre 16 et 18 ans, qu'il n'y a pas adéquation. Nous pouvons donc nous trouver devant un panel composé non pas

⁵⁸ <https://giletscitoyens.org/nos-travaux/>

⁵⁹ La remarque valant *a fortiori*, on le verra plus loin, lorsque cette démocratie participative a vocation à interférer, voire à se substituer à l'instauration d'éléments de démocratie directe qui sont, eux, très clairement attendus par nos concitoyens.

de « citoyens », mais de membres de la « populations concernée », avec comme changement majeur, par rapport aux autres expériences de démocratie participative où l'on peut rencontrer ce type de participants, qu'il s'agit de participer à l'élaboration de propositions transmises, « sans filtrage » au pouvoir règlementaire, à l'acceptation du peuple ou à la délibération du Parlement...

La troisième critique vise l'information présentée aux participants, qui doit être claire et rapide – ce qui, pour nombre de données scientifiques ou juridiques, suppose sans doute une simplification abusive –, mais aussi complète et en ce sens, pluraliste. Or, même si la Convention a revendiqué ce pluralisme, la lecture des documents fournis comme l'examen de la liste des intervenants venus débattre avec les 150 membres en montrent clairement les limites, ne serait-ce que pour les éléments relatifs à la portée, à l'imminence et aux causes du changement climatique. Le collège des garants du Grand débat national n'avait pas hésité à s'interroger sur des problématiques formulées de manière « parfois excessivement binaire » : on peut se demander s'il en a été autrement devant la Convention citoyenne.

Une quatrième critique touche à la place jouée par une *animation* des débats qui, quelle que soit l'assemblée concernée, n'est jamais neutre. Or le site de la Convention ne rend pas compte des rôles joués par telle ou telle association ou entreprise dans cette animation, à laquelle a pourtant été allouée la part la plus importante du budget (34%).

Une cinquième critique, enfin, porte sur la transcription normative des orientations retenues. On aura apprécié la précision des documents fournis par la Convention, qui déterminent, point par point, quels alinéas de quels articles de quels textes doivent être modifiés pour que le vœu exprimé puisse être intégré dans le droit en vigueur. Il est bien évident que les choix alors opérés par le comité légistique, proposant et privilégiant telle ou telle modification, utilisant au besoin des propositions poussées par tel ou tel lobby, ou ressuscitant opportunément d'antiques projets qui « étaient dans les tuyaux » des administrations concernées, n'ont pu être neutres.

Bref, l'expérience de la Convention citoyenne n'a pas fait disparaître les réserves qui existaient sur le principe même de cette forme de participation, pas plus qu'elle n'a apporté un supplément d'âme à une démocratie représentative dont, en fait, elle reprenait pour l'essentiel les méthodes de travail.

2 - Des méthodes similaires.

Car, censée améliorer la démocratie représentative, la Convention citoyenne pour le climat en a largement reproduit le fonctionnement pratique.

Saisis d'un projet ou d'une proposition de loi, les parlementaires, en effet, les font d'abord examiner par une commission spécialisée : ce qui correspond, dans la Convention, à l'examen par l'un des cinq groupes *ad hoc* créés à cette fin.

Au sein de la commission parlementaire ensuite, on auditionne des experts pour informer les membres, comme on l'a fait au sein des groupes (ou de l'assemblée plénière) de la Convention citoyenne. « Ironie de l'histoire – concluait Alexis Feertchak, les citoyens tirés au sort sont probablement plus guidés dans cet exercice démocratique par les différentes structures d'expertise que des députés ou des sénateurs, davantage souverains dans leurs rapports avec les hauts fonctionnaires des Assemblées, qui les conseillent techniquement, lorsqu'il s'agit de décider d'auditionner telle ou telle personne ou de s'emparer de tel ou tel sujet.⁶⁰ »

Forts de ces éclairages, et après débats, les membres des commissions parlementaires rédigent une nouvelle mouture du texte du projet ou de la proposition de loi, celle qui sera alors examinée en séance plénière. C'est là que se pose la question de ce qui relève des domaines de la loi ou du règlement - pour ne pas se voir opposer l'irrecevabilité du texte -, et de ce qui pourrait violer la Constitution - pour éviter cette fois de voir le Conseil constitutionnel sanctionner une inconstitutionnalité. Ne connaissant pas la limite de l'article 34 ou l'impossibilité de toucher au texte constitutionnel, les groupes de la Convention ont ici simplement demandé au comité légistique de déterminer quels types de textes devaient être modifiés pour mettre en œuvre leurs propositions.

Par ailleurs, on sait que l'une des critiques formulées à l'encontre des représentants, en sus d'être peu représentatifs de la diversité de notre société, serait d'être insuffisamment à l'écoute de leurs concitoyens. Une critique similaire pouvait être formulée à l'encontre des membres de cette Convention et de leurs conclave, tout aussi coupés du monde que les sessions parlementaires. Sans grande surprise, les membres de la Convention vont alors, pour défendre leur légitimité, plaider leur ancrage dans la vie quotidienne et même dans les territoires. « En dehors des sessions de travail qui nous ont réunis – écrivent-ils -, beaucoup d'entre nous se sont fortement investis dans leur territoire pour partager notre mission, notre prise de conscience et nos ambitions. Nous avons souhaité le faire car c'est à nous de faire vivre et protéger l'endroit où nous vivons. Nous avons ainsi écouté nos amis, voisins, concitoyens, d'associations, des élus et des institutions locales et nationales. Ces rencontres nous ont permis de recueillir toute l'expérience et tous les ressentis de nos interlocuteurs, et ainsi de confronter nos réflexions collectives à la réalité quotidienne mais aussi aux enjeux économiques, géographiques, politiques et sociaux de chaque territoire.⁶¹ » Là encore, on ne voit pas de différence significative d'avec des parlementaires, députés ou sénateurs, dont chacun sait le temps considérable qu'ils consacrent à leur « territoire » et aux électeurs de leurs circonscriptions.

⁶⁰ A. Feertchak, « La Convention citoyenne pour le climat est-elle représentative des Français ? », *Le Figaro*, 25 juin 2020.

⁶¹ Convention Citoyenne pour le climat, *Dossier de présentation*, Juin 2020.

En fait d'innovation démocratique, on a donc l'impression de voir dans le mode de fonctionnement de la Convention l'application de règles classiques de la démocratie parlementaire, sorte d'évolution convergente institutionnelle, et des différences en défaveur de la Convention.

3 – Une moindre légitimité démocratique.

La première et la plus évidente est bien sûr que la légitimité démocratique élective vaut pour les parlementaires, quand les membres de la Convention citoyenne n'en bénéficient pas. Leur choix par tirage au sort, qui pouvait renvoyer à une certaine légitimité démocratique rencontrée dans la lointaine Antiquité, relève ici d'une double manipulation. D'abord en effet, le tirage au sort ne concernait dans l'Antiquité que les citoyens à même de siéger à l'assemblée, jouissant de tous leurs droits civiques. Ensuite, comme on l'a vu, la volonté d'obtenir une sorte de panel comparable à celui des instituts de sondage pour représenter la diversité de la société française vient invalider un tirage au sort qui, de fait, n'existe plus... sans pour autant que cette incertaine représentation « photographique » confère aux membres désignés sur cette base une quelconque légitimité politique. Ne leur reste en définitive que la pseudo-légitimité dont bénéficient les panels interrogées à l'occasion d'un sondage quelconque. Enfin, pour le constitutionnaliste Philippe Derosier, « le tirage au sort peut être une véritable menace pour la démocratie représentative, car il fausse le jeu de la responsabilité »⁶². C'est ce dont s'indignera aussi le sénateur Philippe Bas, président de la commission des lois constitutionnelles à la chambre haute, en twittant : « Absence totale de légitimité. Le tirage au sort confirmé comme imposture démocratique ! », et ajoutant : « Cette méthode est la négation même du principe démocratique; elle tourne le dos au suffrage universel et à la responsabilité de l'élu qui, lui, a des comptes à rendre »⁶³.

La seconde différence d'avec la démocratie parlementaire est l'absence de vraie transparence. Quand le citoyen français sait tout de ses parlementaires, disposant par exemple pour chacun d'entre eux d'une fiche dédiée sur le site de la chambre concernée, il ne sait rien de la plus grande partie des membres de la Convention citoyenne, car si certains d'entre eux ont choisi de révéler leur identité et leurs engagements, la grande majorité reste à ce jour anonyme. Par ailleurs, si les débats de la Convention ont été retransmis sur son site Internet, comme ceux des chambres, ils n'ont fait l'objet, contrairement à ce qui est le cas pour ces dernières, d'aucune transcription permettant de les analyser.

⁶² L. Alexandre, « Convention climat : quelle légitimité pour les assemblées citoyennes ? », *La Croix*, 19 juin 2020.

⁶³ Philippe Bas sur Twitter, 19 et 20 juin 2020.

En somme, la Convention citoyenne n'est pas plus susceptible que le système parlementaire d'échapper au poids de certains lobbys, pas plus quelle ne permet une transparence accrue dans la procédure d'élaboration de la norme. Et si, effectivement, elle semble éviter l'encadrement partisan des élus, au sens de leur appartenance à des partis ou à des groupes politiques, elle n'a pas empêché l'encadrement idéologique de ses membres en les sélectionnant à l'origine sur la base de l'intérêt qu'ils éprouvaient pour l'accélération de la lutte contre le réchauffement climatique.

III - L'objectif : neutraliser le référendum

De façon générale, les processus participatifs entendent donc conférer un (discutable) supplément de légitimité à une démocratie représentative en voie d'essoufflement. Mais ils visent également et du même coup à marginaliser les procédures de démocratie directe, et à tout le moins, à les neutraliser. C'est ce que démontrent, autour de la Convention, le discours qui a conduit à adopter ce mécanisme, puis la pratique dont on sait qu'elle a abouti à une quasi-disparition du référendum, la Convention ayant finalement choisi pour l'essentiel de confier au gouvernement et aux parlementaires le soin de donner une consistance juridique à ses propositions : « *Nous avons fait le travail, c'est maintenant aux élus d'avoir le courage politique d'assumer et de porter ces propositions* !⁶⁴ »

A - Le discours.

Le discours sur la démocratie participative - et en l'occurrence, sur la Convention citoyenne - s'accompagne presque toujours d'une condamnation du « *référendum seul* », pour reprendre les termes de la « Lettre ouverte au Président de la République » des collectifs Démocratie ouverte et Gilets citoyens en date du 23 janvier 2019 : un « *référendum seul* » qui « *peut faire peur à certains* ». Et c'est parfaitement logique, car si le référendum, dans les diverses formes que prévoit la constitution de 1958, était satisfaisant et dépourvu d'inconvénients graves, à quoi au fond pourrait bien servir la démocratie participative ? Réciproquement, l'intérêt de cette dernière, sur ce plan particulier, serait justement de réduire les risques inhérents au référendum, et ainsi, de le rendre utilisable. Telle est l'idée qui structure la note de Terra Nova conduisant à la mise en place du mécanisme de la Convention citoyenne, et à laquelle il est donc intéressant de s'arrêter un instant.

1. - Le point de départ du raisonnement est simple : tel qu'il existe aujourd'hui en droit positif, le référendum ne peut susciter qu'une extrême méfiance.

⁶⁴ Cité L. Alexandre, « La Convention climat, méfiante sur le référendum », *La Croix*, 21 juin 2020.

Quelques jours après la publication de la note de Terra Nova, l'une de ses co-signataires, Marie-Anne Cohendet, avouait à l'auteur d'un article du *Monde* au titre fort significatif - « *Le référendum peut-il être démocratiquement correct ?* » - que s'il est « *a priori* (...) l'instrument le plus démocratique qui soit », le référendum n'en a pas moins, en France, « laissé des souvenirs exécrables⁶⁵ ». Un jugement partagé par une large partie de la classe politique - « je n'y suis pas favorable d'une manière générale », déclarait Simone Veil en avril 2005⁶⁶ -, et par nombre d'universitaires ou de chercheurs, à l'exemple de Thierry de Montbrial, assurant que « quand les boussoles sont affolées », autrement dit quand l'affaire est sérieuse, la démocratie directe devient « le pire ennemi de la démocratie⁶⁷ »... Pour les auteurs de la note de Terra Nova, le référendum ne présente donc d'intérêt que lorsqu'il s'agit d'un référendum d'initiative citoyenne - par opposition aux référendums d'initiative institutionnelle, qui en France, au niveau national, dépendent de la volonté du chef de l'État. C'est alors seulement, en effet, que le référendum peut devenir une « soupape démocratique dans le cadre du présidentielisme absolu » permettant de « revivifier un espace politique réduit comme peau de chagrin autour de la personne du président de la République⁶⁸ », soupape « plus nécessaire que jamais face à un régime marqué par l'hégémonie de l'exécutif et l'affaiblissement historique des contre-pouvoirs parlementaires⁶⁹ ».

En somme, contrairement au référendum « seul », le référendum *d'initiative citoyenne* « répond (...) au désir des citoyens de donner plus souvent leur avis, en ayant non seulement le choix des réponses mais aussi celui des questions », désir particulièrement pressant à un moment où « beaucoup ont le sentiment d'être injustement tenus en lisière du choix public dans bien des domaines », et où « la seule élection des représentants paraît de plus en plus insuffisante à satisfaire les attentes démocratiques »⁷⁰.

2 - Pour autant, quel que soit son indéniable intérêt, ce référendum n'en présenterait pas moins des risques majeurs, que la note de Terra Nova détaille longuement, avec une absence de recul critique et une tendance à la dramatisation que l'on pourrait interpréter comme une forme de complaisance.

Le premier de ces risques tient à ce que « la démocratie directe peut entraîner des décisions impulsives, peu réfléchies et sujettes à toute forme de manipulations démagogiques. De fait, dans sa version la plus commune, le référendum laisse en effet peu

⁶⁵ J.B. de Montvallou, « Le référendum peut-il être démocratiquement correct ? », *Le Monde*, 23 février 2019. La note de Terra Nova, *Le RIC délibératif*, rappelle que « le référendum est également souvent critiqué pour ses dérives plébiscitaires. Le bulletin de vote est alors utilisé non pour répondre à la question posée mais pour soutenir (ou au contraire s'opposer à) la personne ou l'institution qui la pose » (p. 14).

⁶⁶ S. Veil, *Europe n°1*, 25 avril 2005.

⁶⁷ T. de Montbrial, *Le Monde*, 24 juin 2005.

⁶⁸ *Le RIC délibératif*, p. 9.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 4.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 4-5. La note de TN cite à ce propos un sondage significatif réalisé par OpinionWay pour le Cevipof de Sciences Po, « Baromètre de la confiance politique - Vague 9 », janvier 2019, indiquant que 72 % des sondés se déclarent tout à fait ou plutôt d'accord avec l'affirmation : « Les citoyens devraient pouvoir imposer un référendum sur une question à partir d'une pétition ayant rassemblé un nombre requis de signatures ». Et 70 % se déclarent « tout à fait » ou « plutôt » d'accord avec l'affirmation : « Il devrait y avoir des référendums sur la plupart des questions importantes ».

de place à la délibération organisée⁷¹ ». On ne saurait se « dissimuler la faiblesse de la démocratie directe en matière de délibération. *A fortiori* dans un espace public aussi déstructuré que celui que nous connaissons aujourd'hui (*fake news*, etc.), il convient de ne pas sous-estimer les risques inhérents à ce type de procédure. Le risque est réel et doit être pris en compte⁷² ».

Dans le prolongement direct de ce premier risque, il y a le fait que la démocratie directe, « parce qu'elle supprime la plupart des filtres habituels dans l'élaboration des normes, (...) peut ouvrir la voie à de nombreuses manœuvres démagogiques. (...) Ce mouvement pourrait en outre trouver le soutien direct ou indirect de puissants lobbies désireux de faire reculer l'intervention de l'État en matière fiscale et réglementaire (...). On peut aussi redouter sérieusement une manipulation massive de l'opinion via les algorithmes et les réseaux sociaux, par des pays ou des personnes qui sont déterminés à semer la zizanie dans un État pour le déstabiliser et pour porter leurs alliés au pouvoir, comme la Russie lors des élections américaines ou comme Steve Bannon qui a déclaré vouloir appliquer à l'Europe les méthodes qu'il a utilisées aux États-Unis pour promouvoir des idées d'extrême droite.⁷³ »

Le troisième risque vient du manque d'éducation de la population, et de ce que « certaines questions seraient trop complexes pour être réduites à un choix binaire et soumises au suffrage populaire. La critique porte en particulier sur le fait que les conséquences du choix sont insuffisamment connues des électeurs. *Le référendum sur le Brexit au Royaume-Uni en 2016 en fournit un exemple emblématique : la suite a démontré que les options en cas de « non » n'avaient pas été sérieusement envisagées, beaucoup de citoyens ayant découvert ex post les contraintes d'un accord de sortie avec l'UE, au point qu'à la veille de cette sortie, une majorité de Britanniques, selon les sondages, s'y montrent désormais plutôt défavorables.*⁷⁴ » Même dans le cas d'un RIC, où le risque de dérive plébiscitaire paraît à peu près exclu, « il demeure qu'un usage démagogique et favorable à un groupe ou un leader politique reste envisageable⁷⁵ ».

Enfin, les derniers risques politiques du RIC portent sur la légitimité même du Parlement, puisque « favoriser la pratique de la démocratie directe risque de le discréditer plus encore. À quoi bon des députés si la loi peut être votée directement par le peuple et si, le reste du temps, elle est fabriquée par l'exécutif ?⁷⁶ ». Une crise de légitimité qui pourrait frapper la classe politique dans son ensemble, risque « d'autant plus grand que le soutien

⁷¹ *Le RIC délibératif*, p. 11.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*, pp. 12-13.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 13. (On rappelle que la note de Terra Nova a été rédigée début 2019, au moment où Theresa May échoue à plusieurs reprises à faire valider son projet de Brexit négocié.)

⁷⁵ *Ibidem*, p. 15.

⁷⁶ *Ibidem*.

dont bénéficie aujourd'hui le référendum se déploie sur le fond du discrédit qui frappe, outre les parlementaires, l'ensemble des élus⁷⁷ ».

3 - Et c'est ainsi que l'on arrive au troisième temps de la démonstration : puisque le RIC est certes utile, mais comporte des risques, comment les limiter ? Réponse : en le combinant avec des éléments de démocratie participative.

« La démocratie directe peut en effet se combiner à la démocratie participative pour corriger les inconvénients d'une consultation électorale ⁷⁸ privée de procédures délibératives préalables suffisante. On peut (et, d'après nous, on doit) enrichir le RIC d'un temps de réflexion collective organisée qui permette de se prémunir autant que possible contre les manipulations de l'opinion, de mieux appréhender les conséquences du choix collectif et de les porter à la connaissance des citoyens au moment de voter⁷⁹ - en bref, de garantir au sens large la sincérité du scrutin. C'est, selon nous, la voie d'un « RIC délibératif ». Le but ainsi poursuivi est de demander au peuple souverain de se prononcer, non sur une *proposition brute et nue, mais sur une proposition débattue et raisonnée collectivement*, sans pour autant redonner le contrôle des opérations à ses représentants.⁸⁰ »

Et c'est donc « pour donner corps à ce principe » que Terra Nova propose qu'après la collecte des signatures requises « une assemblée de citoyens tirés au sort ⁸¹ , éventuellement accompagnés de quelques parlementaires, (soit) constituée pour se former au sujet, en appréhender les diverses complexités et rédiger un texte sur les conséquences de chacun des deux choix possibles, ce texte étant ensuite publié et joint au matériel électoral »⁸².

C'est ainsi que le mécanisme du type Convention citoyenne - déjà évoqué par plusieurs auteurs de la note de Terra Nova dans une étude précédente⁸³ - permettrait, au moyen d'une délibération encadrée préalable, de faire échapper le référendum à l'émotion, à l'ignorance, à la démagogie, à l'impréparation et pour tout dire à ce *populisme* auquel le think tank de Thierry Pech a déjà consacré de nombreux travaux.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 16.

⁷⁸ Il s'agit en réalité d'une consultation *référendaire*.

⁷⁹ Ce que les partis politiques sont supposés ne pas faire de façon satisfaisante, c'est-à-dire informée, objective et neutre, au cours de la campagne référendaire ; *a contrario*, ces qualités sont supposées inhérentes au discours et au message de la convention citoyenne, en lien avec l'indépendance qu'on lui prête.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 17.

⁸¹ Cf. *Ibidem*, p. 32 : « Nous suggérons que cette assemblée rassemble 100 citoyens tirés au sort sur les listes électorales. Si l'on veut que les citoyens siégeant dans cette assemblée *soient représentatifs de la population au sens descriptif du terme, il faudra mixer tirage au sort et méthode des quotas* ». On renvoie à ce propos à la première partie de notre étude.

⁸² *Ibidem*, p. 17. On remarquera qu'il ne s'agit plus avec la Convention citoyenne d'éclairer sur les différents choix possibles, mais d'en présenter un comme étant le seul acceptable.

⁸³ L. Blondiaux, D. Bourg, M.-A. Cohendet, J.-M. Fourniau, B. François, *Osons le big-bang démocratique*, Fondation Nicolas Hulot, février 2017.

4 - Mais les auteurs de la note ne s'arrêtent pas là : ils soulignent à nouveau, pour conclure, que la démocratie participative, si elle rend *tolérable* la démocratie directe, doit être aussi et avant tout, un moyen de réhabiliter la démocratie représentative. « Dans le cas particulier de la France, il faudrait veiller à ce que le RIC ne soit pas une nouvelle manière d'affaiblir le Parlement. C'est pourquoi il serait opportun que la création d'une telle procédure référendaire *soit couplée avec un renforcement du pouvoir parlementaire par ailleurs. Afin de protéger la légitimité du Parlement*, il pourrait en outre être envisagé d'interdire les RIC dans l'année précédant la fin de la mandature, soit un an avant l'élection législative (afin d'éviter ainsi des formes de pré-campagne législative implicites). Pour les mêmes raisons, nous proposons qu'un petit nombre de députés soient associés à l'assemblée des citoyens et à ses travaux.⁸⁴ »

Car, au fond, contrairement au référendum actuel, et même au RIC pur et simple, « le RIC délibératif n'est ni l'ennemi de la classe politique ni antinomique avec la démocratie représentative. *Au contraire.*⁸⁵ » Au contraire, dans la mesure où, grâce à sa dimension délibérative – autrement dit grâce au mécanisme de la Convention citoyenne –, ce type particulier de référendum favorisera « un *ressaisissement par les parlementaires de leur fonction législative*. Mis davantage sous la pression d'initiatives citoyennes (...), le Parlement sera poussé à prendre davantage d'initiatives et à relayer les attentes citoyennes plutôt qu'à se contenter d'obéir au gouvernement.⁸⁶ ».

Et c'est ainsi que l'on arrive au terme du raisonnement de Terra Nova : plus le RIC délibératif, et au fond, indépendamment même du référendum, plus les mécanismes participatifs du type Convention citoyenne seront mis en œuvre, « *plus le Parlement et les partis politiques reconquerront leur fonction de représentation, (et) moins fréquent sera (...) le recours aux referendums citoyens*⁸⁷. »

B - La pratique

Si, après avoir examiné cette note, qui est l'une des sources décisives du mécanisme de Convention citoyenne, on se penche directement sur cette dernière, on constate que le travail de neutralisation et de marginalisation du référendum s'est poursuivi et finalement accompli.

⁸⁴ *Le RIC délibératif*, p. 35. Cf. p. 32 : « Pour éviter de tenir les parlementaires à l'écart du processus et d'affaiblir ainsi un peu plus leur fonction, on pourra exiger que cette assemblée accueille en outre un député par groupe parlementaire constitué à l'Assemblée nationale et au Sénat (soit, aujourd'hui, une douzaine d'élus). (...) En tout état de cause, les représentants élus issus de l'Assemblée nationale et du Sénat devront rester largement minoritaires. Dans le cas où on ne retiendrait pas cette disposition et où on choisirait une assemblée purement citoyenne, on pourrait exiger qu'elle auditionne chaque groupe parlementaire ».

⁸⁵ *Ibidem*, p. 35.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 35-36. Ce que l'on pourrait, dans l'état actuel du fonctionnement de la Ve République, qualifier de pétition de principe...

⁸⁷ *Ibidem*, p. 36.

1 - Le référendum à questions multiples

La défiance manifestée par Emmanuel Macron à l'encontre des procédures de démocratie semi-directe s'était manifestée lors de l'élection de 2017 par son silence sur cette question : tandis que la quasi-totalité des candidats avaient inscrit dans leurs programmes un recours fréquent au référendum, lui n'en parlait même pas. Selon l'un de ses proches interrogé à l'époque, « il considère que les électeurs », consultés par référendum, « ne répondent pas à la question qui leur est posée »⁸⁸. En ce sens, on note aussi que la question du RIC, LA réforme institutionnelle plébiscitée par les Gilets Jaunes durant la crise de 2018–2019, disparaîtra purement et simplement des conclusions du « Grand débat ». Et qu'elle ne réapparaîtra que sous la forme, encadrée, contrôlée, domestiquée, du « RIC délibératif » prôné par Terra Nova, assorti de cette précision d'importance qu'il s'agirait d'un référendum à questions multiples⁸⁹.

Et cela change beaucoup de choses, en particulier en ce qui concerne la *charge politique* du référendum à choix unique. Dans ce cas, en effet, le peuple est appelé à répondre par « oui » ou par « non » à une question unique qui lui a été posée - ou qu'il s'est posé à lui-même dans le cas du RIC -, ce qui confère à sa réponse une dimension directement politique, que celle-ci apparaisse comme une contestation du pouvoir en place et de la politique qu'il mène (De Gaulle en 1969 ; Chirac en 2005) ou, à l'inverse, comme un acte de foi dans le système existant et dans la personne du Chef qui lui a soumis la question (De Gaulle en 1958 ou en 1962). Une dimension politique qui tend à brouiller la signification du référendum, puisque l'on est amené à se demander si les citoyens, ou une part significative d'entre eux, ont bien répondu à la question, ou si, en-deçà de tout choix rationnel, ils ne se seraient pas prononcés pour d'autres motifs, essentiellement émotionnels, comme la peur (1958), le soulagement (1962), la lassitude (1969), le mécontentement ou la colère.

À l'inverse, un référendum à questions multiples, spécialement lorsque ces dernières sont nombreuses, réduit, sinon élimine la dimension politique de la consultation⁹⁰, les « oui » et les « non » n'ayant plus d'autre sens que celui d'une réponse à chacune des questions posées, même dans l'hypothèse⁹¹ où ces réponses seraient systématiquement positives ou négatives. Le référendum acquiert alors, au moins en apparence, un caractère rationnel, et non plus émotionnel ou passionnel, qui le rapproche du caractère délibératif inhérent à la démocratie participative. Un caractère *individualiste* également, puisqu'il n'y

⁸⁸ Cité par E. Mandonnet, « Macron et le référendum, la partie de cache-cache », *L'Express*, 9 mai 2019.

⁸⁹ Comme le confie alors à LCI un proche du président Macron, le député La République en Marche Sacha Houlié : « Cette piste est à l'étude ». (*Le Point*, 3 janvier 2019).

⁹⁰ Ce qu'Olivier Duhamel appelle son caractère « plébiscitaire » ou « contre publicitaire » (Institut Montaigne, « L'hypothèse d'un référendum à questions multiples, entretien avec Olivier Duhamel », 7 février 2019).

⁹¹ Que l'on peut supposer exceptionnelle...

aura plus, à l'issue de la consultation, un « camp des oui » qui s'opposera au « camp des non », il n'y aura plus de masses compactes qui formeront, l'une la majorité, l'autre l'opposition, mais une multitude de combinaisons possibles avec, en fin de compte, le rejet de certaines questions et l'adoption d'autres. Ce serait en tout cas, pour Jean-Eric Schoettl et Pierre Steinmetz, « un objet constitutionnellement non identifié, qui ne pourrait être regardé que comme une sorte de sondage en vraie grandeur commandité par les pouvoirs publics, mais ne pouvant lier ceux-ci. L'arbitraire présiderait à la sélection des questions comme à l'interprétation des réponses.⁹² »

De là, une dépolitisation du référendum qui, perdant à la fois sa charge et ses risques, se trouve neutralisé, banalisé, et pourrait par conséquent être d'un usage plus fréquent – sous réserve d'être couplé, là encore, avec les procédés de la démocratie participative.

2 - Le référendum a minima

Toutefois, en juin 2020, ce luxe de précaution, annoncé par avance et dont on a souligné les connexions avec la logique de la démocratie participative, n'a pas suffi à donner aux membres de la Convention l'audace de se saisir résolument de l'instrument référendaire qui leur était offert.

Certains y ont pourtant cru (presque) jusqu'au bout, et à quelques jours seulement de la présentation des propositions, le journaliste Gauthier Vaillant publie un article assurant que « La Convention citoyenne pour le climat veut réhabiliter le référendum » : « Délaissé et critiqué depuis quinze ans, le référendum pourrait faire son retour dans notre vie démocratique, sous une forme « délibérative » affranchie de sa dimension de plébiscite présidentiel⁹³ ». Mais trois jours plus tard, alors que la ministre de la Transition écologique vient de se déclarer favorable à un référendum à questions multiples⁹⁴, le même quotidien est contraint de faire marche arrière : les débats relatifs au référendum qui se tiennent le 21 juin, note Lucie Alexandre, « se sont surtout articulés autour du risque, jugé très important, de cette procédure de vote. De nombreux citoyens ont ainsi exprimé la crainte de « *se tirer une balle dans le pied* », et que « *tout le travail accompli parte à la poubelle* », en cas de réponse négative des Français à leurs propositions. « *C'est un peu casse-gueule, car on va s'adresser à des gens qui seront dans le même état que nous, il y a neuf mois : pas assez informés sur les questions environnementales* », a ainsi fait valoir

⁹² J.-E. Schoettl et P. Steinmetz, « La Convention citoyenne pour le climat, ou la fin des illusions sur “les vrais gens” », *Le Figaro*, 22 juin 2020.

⁹³ *La Croix*, 18 juin 2020

⁹⁴ « À titre personnel, je suis favorable à un référendum. La Convention se prononcera sur ce sujet dimanche. Des questions multiples permettraient de faire partager les travaux de cette dernière avec tous les Français. L'organisation prendrait du temps, mais ce serait utile pour faire mûrir la conscience écologique. Cela donnerait l'occasion aux Français d'emprunter le chemin que les citoyens de la Convention ont pris. » (« Elisabeth Borne après la Convention citoyenne pour le climat : "Je suis favorable à un référendum" », *JDD*, 20 juin 2020).

l'un des participants, quand un autre a estimé que « *les référendums sont dangereux car toujours dévoyés, détournés par les partis politiques* ». ⁹⁵ »

Au total, le recours au référendum, assimilé à « un coup de poker », ne sera retenu que sur trois questions d'ordre constitutionnel, dont Lucie Alexandre constate le caractère essentiellement symbolique, « à l'inverse de toutes les autres propositions portées par les citoyens qui visaient, elles, des applications concrètes⁹⁶ » : la création du crime d'écocide, et la révision du Préambule et celle de l'article premier de la Constitution.

En somme, les questions concrètes, susceptibles d'avoir un impact réel, sont exclues du référendum et renvoyées au Parlement⁹⁷, comme si la Convention ne pouvait faire confiance au peuple français dont elle est censée assurer la représentation. Où l'on constate que, même entourée de précaution, la démocratie directe demeure mal perçue, sujette à la méfiance et au soupçon de ceux qui participent de la « démocratie augmentée ».

Mais ce choix, fait pour éviter le risque de « mauvaise réponse » d'un peuple qui ne validerait pas les propositions de la Convention, conduit à s'interroger sur leur sort face aux autorités chargées de les mettre en œuvre et, au-delà, de la pérennité du groupe et du système.

IV - Pérennité et prolongements

Si les problèmes suscités par la Convention citoyenne méritent d'être minutieusement analysés, c'est aussi parce que ses initiateurs, ses organisateurs et ses membres n'entendent pas en rester là : pas question qu'elle demeure un acte isolé et sans avenir. Ils y voient, ou du moins, prétendent y voir, une évolution majeure, dont ils se glorifient qu'elle soit une première mondiale ; une étape supplémentaire et inédite, un nouveau progrès dans l'histoire de la démocratie, destiné à renouveler dans son ensemble nos pratiques politiques. Une ambition qui, dès maintenant, implique une triple pérennisation : celle des propositions adoptées, bien sûr, mais aussi de la fonction des membres de la Convention, et, enfin et surtout, de la méthode expérimentée, cette démocratie participative sur la base du tirage au sort qui, bouleversant la manière ordinaire de faire de la politique, permettrait de résoudre la crise de la représentation tout en neutralisant le prurit référendaire réapparu avec les Gilets jaunes.

A - Pérennité des mesures

⁹⁵ L. Alexandre, « La Convention climat, méfiante sur le référendum », *La Croix*, 21 juin 2020.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Ainsi qu'au gouvernement pour les questions relevant du pouvoir réglementaire.

1 - La première question qui se pose est celle des 150 propositions adoptées, à des majorités inouïes, par les membres de la Convention citoyenne.

Le propos semble aller de soi : pour que le système de la Convention puisse être pris au sérieux, aujourd'hui comme dans l'avenir, il faut que les propositions qui en émanent se voient reconnaître d'emblée un caractère (au moins) « pré-normatif » : qu'il ne s'agisse pas seulement de simples conseils fournis par un groupe plus ou moins représentatif de la société française, mais bien de normes en devenir, ou même, *en puissance*. Ce qui implique que la Convention se soit vu attribuer, bien au-delà d'un rôle banalement consultatif, un véritable pouvoir.

Et de fait, c'est ce que lui promet formellement le président Macron dans le discours qu'il prononce après la clôture du « Grand débat », le 25 avril 2019 : « Ce qui sortira de cette convention, *je m'y engage*, sera *soumis sans filtre* soit au vote du parlement soit à référendum soit à application réglementaire directe. » Et il le répète le 29 juin 2020 : « *je vous confirme* ce matin que j'irai au bout de *ce contrat moral qui nous lie* en transmettant effectivement la totalité de vos propositions à l'exception de trois d'entre elles ».

Le « principe d'indisponibilité des pouvoirs et des compétences », se traduit notamment par l'interdiction faite aux collectivités publiques de déléguer aux personnes privées les activités liées aux missions inhérentes à la souveraineté de l'État, comme le pouvoir réglementaire et *a fortiori*, la participation au pouvoir législatif et référendaire. Ce principe, souligne le professeur Benoît Plessix, est un de ceux qui « ne figurent explicitement dans aucun texte, mais qui sont *consubstantiels à l'esprit du droit public français* » (B. Plessix, *Droit administratif général*, LexisNexis, 2016, n°803). Sans doute pourrait-on objecter qu'il ne s'agit pas ici d'un véritable contrat, mais d'un simple « contrat moral », et que la Convention citoyenne constitue, même innommée, une entité relevant du droit public. À quoi l'on pourrait rétorquer que le président Macron s'est à plusieurs reprises affirmé « lié » par le contrat (« *je m'y engage* »), et qu'il déclare l'être, non pas avec la Convention, mais bien avec les membres de cette dernière, évoquant ainsi, dans son discours du 29 juin, « le contrat moral passé dès avril 2019 puis en janvier dernier *avec vous*, réitéré aujourd'hui, *je le repasse en vous donnant un droit d'alerte* dans ce suivi. »

Un « contrat moral » qui, bien que la chose soit juridiquement irrégulière, porte ainsi sur l'exercice des compétences présidentielles (en ce qui concerne le référendum) mais aussi gouvernementales (pour les actes réglementaires et l'élaboration de projets de loi) : l'objectif du président étant en effet « d'associer » les membres de la Convention, auteurs des propositions, à leur « transformation en lois, en règles concrètes », ce qu'il appelle lui-même « *la méthode du sans filtre* ». « Toute l'architecture de cette convention, toute sa crédibilité, repose sur la confiance dans la parole d'Emmanuel Macron »

déclare Arnaud Gossement, avocat spécialisé dans le droit de l'environnement et professeur associé à Paris I⁹⁸, ce que confirme Loïc Blondiaux : « Cette assemblée de citoyens tirés au sort dispose d'une autre source de légitimité essentielle, c'est le mandat que lui a donné le président de la République. La force politique de la Convention tient en partie sur l'engagement d'Emmanuel Macron de transmettre sans filtre les propositions

⁹⁸ V. Lucchese, « Une « chambre des Conventions citoyennes » serait-elle un bon outil démocratique ? », *Usbek & Rica*, 3 juillet 2020.

qui en seraient issues, pour les soumettre soit au vote du Parlement, soit au vote des Français par référendum »⁹⁹.

2 - En réalité, ou pour citer les bons auteurs « en même temps », le « sans filtre » promis par le président de la République paraît un peu moins clair qu'il le prétend, comme le prouvent nombre de précisions qu'il donne dans son discours du 29 juin.

En premier lieu, il ne concerne en tant que tel que ce qui relève intégralement de la compétence de l'exécutif, les actes réglementaires et les projets de loi référendaires, à propos desquels le chef de l'État a explicitement évoqué une transposition « directe » – à condition du moins, première nuance, que les propositions « soient prêtes », autrement dit qu'elles aient fait l'objet de retranscriptions par les services de légistique de la Convention ou des ministères concernés, ce que l'on pourrait déjà interpréter comme une forme de filtrage.

En revanche, il n'en va pas de même de ce qui relève de la compétence d'autres autorités. Ainsi, pour les actes réglementaires intéressant les collectivités locales, « il nous faut dialoguer avec les maires et les élus locaux », souligne Emmanuel Macron, avant de modifier la législation existante. Quant aux propositions qui « relèvent de l'échelon européen, parfois international », qu'il s'agisse du commerce international ou du « crime d'écocide », le Président peut tout au plus promettre aux membres de la Convention qu'il portera « le combat au nom de la France dans les instances multilatérales », ou qu'il cessera les négociations en cours.

Enfin, en ce qui concerne la partie législative, le Président, là encore, ne peut guère faire plus que de s'engager à demander au Premier ministre de déposer devant le Parlement des projets de loi reprenant les propositions de la Convention, « y compris celles qui méritent d'être affinées ou complétées dans le cadre d'un travail auquel », déclare-t-il : « je tiens à ce que vous soyez *étroitement associés* ». Ce qu'il ne peut promettre, en revanche, malgré le « contrat moral » évoqué plus haut, c'est que les projets de loi intégrant les propositions adoptées par la Convention seront discutés et surtout adoptés *tels quels* – dès lors que, quelle que soit son influence politique sur la majorité de l'Assemblée nationale, il n'a pas la maîtrise de la procédure parlementaire, et notamment pas celle du passage en commission¹⁰⁰ et du droit d'amendement¹⁰¹.

En somme, un filtrage aura tout de même lieu au stade de la procédure législative, qui pourrait remodeler profondément les propositions de la Convention et, pourquoi pas, en laisser de côté – en particulier si le Parlement se montre jaloux de sa compétence normative et argue de sa légitimité électorale, sans commune mesure avec celle de la Convention citoyenne¹⁰².

⁹⁹ L. Alexandre, « Convention climat : quelle légitimité pour les assemblées citoyennes ? », *La Croix*, 19 juin 2020.

¹⁰⁰ Les projets de loi en question n'appartiennent pas à la liste très limitative énoncée dans l'article 42 al. 2 Const. des textes discutés en séance sous la forme présentée par le gouvernement, et non sous celle résultant du passage en commission.

¹⁰¹ Sauf à faire jouer l'exception de l'article 44 alinéa 3.

¹⁰² Ce que certains échos laissent d'ailleurs prévoir...

Mais à vrai dire - et la chose paraît révélatrice de la philosophie profonde du système -, le filtre le plus imperméable est ailleurs : dans le *droit de veto* que le Président, tout en assurant *qu'il n'y aurait pas de filtrage*, a décidé unilatéralement de s'arroger en tant que « garant de nos institutions » et de « l'équilibre des pouvoirs et des valeurs qui fondent la République »¹⁰³. Dès le 10 janvier, Emmanuel Macron, reçu par la Convention, évoque des « jokers » qu'il serait amené à utiliser, ce qu'il fera effectivement le 29 juin, évoquant les « trois jokers dont nous avons parlé en janvier » : la taxe de 4 % sur les dividendes ; la limitation de vitesse à 110 km/h sur autoroute ; et la modification du Préambule de la Constitution plaçant la protection de l'environnement au-dessus de toutes les autres libertés, une proposition qu'il déclare alors « contraire à notre texte constitutionnel (et) à l'esprit de nos valeurs ».

À l'origine de la Convention citoyenne, le président de République entend ainsi conserver sur cette dernière un droit de regard jusqu'au terme de ses travaux- au nom de son rôle de gardien de la Constitution. Mais il leur offre en compensation de durer dans le temps.

B - Pérennité des membres de la Convention

Pour assurer le suivi des propositions, le président Macron a en effet entendu pérenniser non l'organe lui-même, mais les fonctions de ses membres, ou une partie de ces fonctions, afin de leur permettre d'intervenir dans le processus de transposition. À la fin de son discours de l'Élysée, le 29 juin 2020, c'est d'ailleurs en vertu du « contrat moral passé dès avril 2019, puis en janvier dernier avec vous, et réitéré aujourd'hui », qu'il confie aux membres de la Convention cette double mission de « colporteurs » et de garants.

La première consiste, pour ces anciens membres, à devenir leurs « propres ambassadeurs. Il est indispensable – explique le Président - que ce que vous avez vécu, porté, la cohérence de ce projet vous alliez l'expliquer, la diffuser, la partager avec nos concitoyens. Je pense qu'il faut continuer à avoir en quelque sorte cette force qui est au cœur de notre République. La République s'est faite par les colporteurs, vous savez, qui allaient de porte en porte dire la force de nos valeurs. Vous devez être les colporteurs de cette ambition écologique de notre pays, c'est-à-dire chacune et chacun continuer d'aller convaincre, d'engager nos concitoyens, de dire à quel point la responsabilité que vous avez prise est maintenant aussi la leur. »

On pourrait se montrer perplexe sur le côté marketing de cette première fonction. La seconde, en revanche, paraît plus consistante, et potentiellement lourde d'implications juridiques et constitutionnelles.

« J'ai besoin - déclare en effet le Président sur un ton très « monarchie républicaine » - qu'au-delà de ce travail de conviction, vous soyez associés et que vous acceptiez *d'être encore associés au travail de suivi avec les administrations et avec les parlementaires* pour que vous soyez en quelque sorte vos propres garants du travail que vous avez mis sur la

¹⁰³ Discours de l'Élysée, 29 juin 2020.

table, *que vous soyez associés à toutes les étapes*. Et en quelque sorte, le contrat moral (...) je le repasse en vous donnant un *droit d'alerte* dans ce suivi. Si quelque chose vous semblait ne pas être assez ambitieux sans que ce soit expliqué (...). *Vous allez être associés au suivi, s'il y a des choses qui vous semblent incompréhensibles dans les blocages, vous aurez vis-à-vis du Gouvernement et de moi-même un droit d'alerte, celui de dire sur ce point sans explication l'ambition que nous avons portée et la cohérence de notre projet est trahie.* » À cette fin, conclut le Président, « *chaque mois il y aura ce rendez-vous* », car « ce travail n'est qu'à une étape et il va continuer parce que je sais le Gouvernement engagé et le Parlement engagé ».

Cette approche a d'ailleurs été relayée. Relayée avec vigueur par les instances d'encadrement de la Convention, comme Laurence Tubiana, co-présidente du comité de gouvernance, pour qui la Convention fut « un grand moment démocratique d'intelligence collective ¹⁰⁴ ». Sans doute y-a-il un risque qu'elle ne soit pas suivie par des politiques frileux, alors que « la société française est plus avancée dans sa réflexion sur l'écologie que ce que pensent les gouvernants ». Mais, cette fois, « face à certaines solutions, les politiques ne pourront plus dire que les citoyens n'en veulent pas ». Au gouvernement donc « de travailler pour retranscrire les recommandations de manière opérationnelle, sans se défausser. Il a eu le temps de se préparer. De nombreuses mesures, d'ordre réglementaire, peuvent faire l'objet d'une réponse immédiate.¹⁰⁵ »

Relayée ensuite par les membres de la Convention, avec la création, quelques jours avant la présentation officielle de leurs propositions, d'une « Association des 150 » visant notamment à « répondre, à leur tour, aux solutions législatives, référendaires ou réglementaires avancées par le gouvernement¹⁰⁶. »

Dans le premier communiqué de l'association, le 1^{er} juillet, celle-ci précisait qu'elle était prête « à travailler pour faire avancer nos propositions », mais également résolue « à alerter le cas échéant » : « Ainsi, nous nous interrogeons sur les sujets déjà mis de côté par certains ministres alors que les travaux et rencontres promis n'ont pas encore commencé. Nous serons aussi vigilants à ce qu'aucun autre « joker » ne soit utilisé sans concertation ni dialogue » - avec les membres de l'association, bien entendu.

Comme si, d'emblée, « l'Association des 150 » avait au sein de l'État le rôle et le statut d'une institution constituée – ce que, de fait, le président de la République semble avoir laissé entrevoir. Une évolution qui va de pair avec la pérennisation de cette nouvelle forme de démocratie.

Et relayée enfin par toutes sortes de caisses de résonances. Celle de réseaux associatifs où l'on croise souvent les mêmes groupes et personnes. C'est ainsi que L'association

¹⁰⁴ « Convention pour le climat : « Ces citoyens ont travaillé plus que beaucoup de responsables politiques » », entretien avec Laurence Tubiana, *Libération*, 18 juin 2020.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Cité A. Garric, R. Baroux, *Le Monde*, 19 juin 2020.

« Imagine on le fait »¹⁰⁷ met en ligne un clip réalisé par « On est prêt »¹⁰⁸ invitant le Président à répondre à son engagement moral : « Nous, organisations environnementales, sociales, jeunes, souhaitons afficher notre soutien aux “150” à travers une campagne citoyenne pour demander au Président de la République de respecter son engagement envers la Convention Citoyenne pour le Climat. Emmanuel Macron s’est engagé à transmettre “sans filtre” les propositions des 150 citoyens tirés au sort la Convention au Parlement, à application directe ou via un référendum. Les citoyens ont fait leurs recommandations. Maintenant, écoutez-les et #FaitesLe ! ». La même association propose aussi un modèle de mail à envoyer à l’Élysée concluant ainsi : « Aujourd’hui, je vous écris pour vous rappeler que vous vous êtes engagé. À plusieurs reprises, vous vous êtes exprimé sur l’importance que ces propositions soient “reprises sans filtre” et ne soient pas manipulées de derrière le rideau par des gens qui ont des intérêts. J’ai bien entendu votre engagement. Aujourd’hui, je vous écris pour vous demander de respecter votre promesse démocratique. »¹⁰⁹ Relayée par des *people* : « Désormais, on attend des politiques et du président de la République qu’ils soient aussi audacieux et courageux que vous » déclarera aux membres de la Convention Marion Cotillard, tandis que Yann Arthus-Bertrand, qui réalise un film sur eux, considère « qu’on n’a jamais fait quelque chose d’aussi fort pour l’écologie en France, mieux que les partis politiques »¹¹⁰.

Cette nouvelle forme de démocratie est encore soutenue par des entreprises soucieuses de leur image. Dans une tribune publiée par le JDD, un « collectif de réseaux d’entrepreneurs et d’entreprises » affirme soutenir « la démarche et les ambitions de la Convention citoyenne pour le climat. « Votre travail est fondateur pour notre démocratie », déclarent-ils, et ils en valorisent à la fois le caractère incontestable (« il s’appuie sur des données scientifiques ») et courageux (il « s’empare de l’urgence climatique, bien au-delà des dispositions précédemment adoptées »). On ne saurait donc rien redire au travail fourni : « Votre processus est une source d’inspiration pour notre pays : vous vous êtes emparés de données complexes et vous nous montrez à quel point cet effort est accessible à tous et nécessaire, nouveau socle de culture commune. Vos conclusions nous invitent à dépasser les postures et les préjugés : chacun de nous pourrait trouver matière à critiquer votre travail, mais ce serait ignorer les faits qui ont nourri vos travaux. »¹¹¹

¹⁰⁷ <https://www.imagineonlefait.fr/>

¹⁰⁸ « Mouvement créé en 2018 et regroupant experts, créatifs et citoyens, dont l’objectif est de produire et diffuser massivement des récits inspirants pour transformer la société et mobiliser les citoyens autour de nouveaux imaginaires ».

¹⁰⁹ On trouve dans ses soutiens, au milieu de très nombreuses associations à vocation politico-écologique, le site de pétitions en lignes Change.org, de financement Ulule, d’information Le vent se lève, mais aussi, déjà rencontrés, Notre affaire à tous, le mouvement Colibris ou les Gilets citoyens.

¹¹⁰ « Convention citoyenne pour le climat : les réactions enthousiastes de Marion Cotillard et Yann-Arthus Bertrand », France info, 19 juin 2020.

¹¹¹ « Danone, Camif, Armor, Biocoop... Les patrons de 76 entreprises appellent à "s'emparer de l'urgence climatique" », JDD 27 juin 2020.

Enfin, les instituts de sondage donneront parfois une image bien idyllique de la réception des propositions de la Convention par les Français. Dans un sondage Odoxa pour *Le Figaro* et *France Info* du 25 juin 2020, la seule mesure proposée par la Convention clairement rejetée était la limitation de vitesse à 110 km/h sur les autoroutes, avec 25% d'avis favorables, quand la condamnation de l'écocide en recueillait 52% et l'idée d'une révision de la Constitution pour mieux intégrer l'environnement 82% - les électeurs de LR étant toujours les plus critiques. Mais l'analyse doit être nuancée car quand on demande à ces mêmes Français s'ils approuvent globalement ces propositions (62%), s'ils les estiment efficaces (60%) et si elles sont réalistes (52%), le sondeur doit quand même préciser que dans les trois cas, 40% « des Français ne se sont pas exprimés car ils n'en ont pas suffisamment entendu parler ». On mesurera ici le risque à user de ces résultats. Dernier chiffre, lui plus révélateur, celui de la demande démocratie directe : 81% des Français seraient favorables à l'organisation d'un référendum portant sur les « principales mesures » de la Convention¹¹² - ce qui, on l'a vu, a été écarté par les membres de la Convention de crainte de voir leurs propositions refusées...

C – Les institutions du futur : entre assemblées citoyennes et Conseil de la participation citoyenne.

Pour Julien Blanchet « il faut sécuriser juridiquement les conventions en les inscrivant dans un schéma institutionnel »¹¹³. Et lier les projets d'assemblées citoyennes à la réforme du Conseil économique, social et environnemental.

1 – Les revendications d'assemblées citoyennes.

Dopées par la crise sanitaire, et l'espoir que, grâce à la participation des citoyens, le « monde d'après » ne serait pas celui « d'avant », des revendications ont fleuri qui, arguant de l'expérience de la Convention citoyenne, ont réclamé que l'on pérennise son fonctionnement sur d'autres thématiques. Dans une tribune publiée dans *Le Monde* le 28 mai 2020¹¹⁴, six universitaires plaident ainsi pour la création d'une « assemblée citoyenne du futur vouée à la prise en compte du long terme ». Selon eux, pour corriger le fait que

¹¹² <http://www.odoxa.fr/sondage/mesures-de-convention-citoyenne-seduisent-francais-a-lexception-notable-110-km-h/>

¹¹³ V. Lucchese, « Une « chambre des Conventions citoyennes » serait-elle un bon outil démocratique ? », *Usbek & Rica*, 3 juillet 2020.

¹¹⁴ https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/05/28/la-convention-citoyenne-pour-le-climat-premiere-marche-possible-d-une-nouvelle-institution_6040991_3232.html. Les signataires sont Dominique Bourg, professeur honoraire de philosophie, université de Lausanne ; Marie-Anne Cohendet, professeure de droit public, université Paris-I Panthéon-Sorbonne ; Marine Fleury, maîtresse de conférences en droit public, université de Picardie Jules-Verne ; Bastien François, professeur de science politique, université Paris-I Panthéon-Sorbonne ; Hélène Landemore, maîtresse de conférences en théorie politique, université Yale ; Michel Prieur, professeur émérite de droit de l'environnement, université de Limoges.

« la démocratie est, et a toujours été, soumise à la pression des intérêts de court terme [...] il ne s'agit pas de faire table rase des institutions actuelles, mais de les enrichir, d'innover ». Innover par l'expertise, d'abord, cette expertise scientifique qui a pourtant été chahutée lors de la crise sanitaire mais que l'on estime plus essentielle que jamais sur les questions touchant à l'environnement : « les sciences de la nature, exclues de la politique moderne, doivent être articulées au processus de prise de décisions publiques ». Mais innover aussi par de nouveaux modes de participation du peuple, « qui ne doit plus être considéré comme le récepteur passif de décisions sur lesquelles il serait incapable d'avoir prise ». Les décisions politiques, en effet, ne doivent plus, ou plus uniquement, être celles qui sont « prises au sommet » par une élite coupée des réalités, mais aussi celles qui reposent « sur l'intelligence et la créativité citoyennes ».

L'« assemblée citoyenne du futur » ne relèverait donc pas « d'une démarche délibérative ou participative sans portée décisionnelle ». « Troisième chambre parlementaire » - quoique ne disposant pas du pouvoir de voter la loi -, elle permettrait « le débat citoyen ». On comprend que la Convention citoyenne pour le climat « constitue une première marche vers cette institution », d'où l'ardente nécessité que « le gouvernement *tienne son engagement de faire adopter* ces propositions « sans filtre », soit par un référendum décisionnel, soit par des voies législatives ou réglementaires »¹¹⁵. On note au passage que les auteurs de cette tribune prennent leurs désirs (de révolution citoyenne) pour des réalités, celle du droit constitutionnel qui, pour l'instant, permet certes au gouvernement de *présenter* un projet de loi au Parlement, mais ne lui donne pas le pouvoir de le faire adopter à coup sûr, ni surtout en l'état, tel que la Convention citoyenne l'a énoncé et que lui-même l'a présenté (voir *supra*). Ce qui, si tel était le cas, les seules institutions autorisées par la Constitution à établir des normes, gouvernement et Parlement, n'ayant plus d'autre possibilité que de valider les propositions qui leur sont présentées, modifierait radicalement le lieu réel du pouvoir normatif. Sans doute n'est-ce pas ce qu'ont voulu dire les rédacteurs de cette tribune¹¹⁶, mais on pourrait alors au moins parler d'un *lapsus révélateur* : révélateur d'un projet qui conduirait à transférer une part significative des pouvoirs à des conventions citoyennes. Qu'importe en effet que l'on ne vote pas la loi si l'on peut obliger (juridiquement ou moralement) le législateur à adopter le texte qu'on lui soumet ? « Une nouvelle expérimentation » devrait en tout cas être mise en œuvre pour accompagner la sortie de crise sanitaire, l'assemblée citoyenne étant invitée à rédiger un « plan de transformation » de notre société et à faire intégrer les « limites planétaires dans les études d'impact législatives ».

La mise en place d'une nouvelle démocratie, passant par celle d'une assemblée citoyenne, c'est aussi l'objectif d'un collectif plus vaste que celui des signataires de la tribune – mais

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Marie-Anne Cohendet, l'une de ses co-signataires, reconnaît du reste « que ces conventions n'ont « pas la légitimité des élus du peuple », et ne peuvent donc dépasser leur « pouvoir de suggestion », complémentaire à celui de l'Assemblée nationale » (V. Lucchese, « Une « chambre des Conventions citoyennes » serait-elle un bon outil démocratique ? », *Usbek & Rica*, 3 juillet 2020.) Et l'on revient ici à l'idée évoquée plus haut d'une combinaison entre démocratie représentative et démocratie participative.

dont ils font partie -, #Nouslespremiers, auteur d'une *Lettre ouverte* envoyée la veille de la parution de ladite tribune, le 27 mai¹¹⁷, au Président de la République. Là encore, il s'agit de dessiner le « monde d'après » l'épidémie de Coronavirus. Là encore, les « Premiers » demandent au Chef de l'État « de prendre en compte les recommandations de la Convention Citoyenne pour le Climat » - i.e. de les soumettre « sans filtre » et de les transcrire dans la norme -, mais aussi, et surtout, « de dessiner un scénario démocratique » de l'après Covid-19. Un scénario qui aurait d'abord conduit à la mise en place de « Fabriques de la Transition au niveau local » où viendraient s'exprimer tous les citoyens concernés - le mythe de « Nuit debout » étant manifestement toujours présent dans l'imaginaire des rédacteurs - « ainsi qu'un Conseil national de la Transition ».

Le tout serait le prélude à la création d'une « Assemblée citoyenne du futur », reprenant « la méthodologie de la Convention citoyenne pour le Climat », puisqu'elle serait « composée uniquement de citoyens tirés au sort [et] s'appuyant notamment sur

Parmi les signataires de #Nouslespremiers, des élus dont Anne Hidalgo, et pour la « société civile », au milieu d'un invraisemblable fatras rappelant les meilleures heures de Nuit debout, les signataires se présentant par exemple comme « associatif engagé dans les quartiers populaires », « activateur de lien » « praticienne de la participation citoyenne », « acteur associatif » « éveilleuse de Conscience » « compagnie des tambourlingueurs » « pharmacienne militante » « anthropoconteur » « citoyenne engagé » « blogueur et formateur », quelques people (Yann Arthus-Bertrand, Corinne Lepage ou Audrey Pulvar), des membres d'autres collectifs comme Cyril Dion, Loïc Blondiaux, Dominique Bourg, Hélène Landemore ou Priscillia Ludosky, qui se présente ici comme « militante Gilet Jaune et co-fondatrice de la Ligue citoyenne », un nouveau collectif, le groupe de travail « Assemblées Citoyennes » d'Extinction Rebellion, et de nombreux membres de Démocratie Ouverte dont bien sûr Mathilde Imer, mais aussi Fanette Bardin, Aurore Bimont, Antoine Brachet, Enora Conan, Jérémy Coutelle, Armel Le Coz ou Quentin Sauzay, sans compter les membres d'organismes ou d'associations travaillant avec Démocratie ouverte.

l'audition d'élus et de corps intermédiaires (associations, entreprises, syndicats, chercheurs et universitaires) ». Une Assemblée citoyenne dont le « débouché politique » des propositions - leur transcription normative - serait garanti par la loi - le Parlement se faisant en quelque sorte hara-kiri en acceptant de n'être plus face à ces propositions qu'une Chambre d'enregistrement. Et une Assemblée qui deviendrait elle-même l'une de nos institutions. « À terme - concluent en effet les « Premiers » -, nous proposons que cette Assemblée citoyenne du futur soit entérinée par une réforme constitutionnelle et

qu'elle ait un véritable rôle contraignant dans le processus législatif sur tous les sujets concernant le vivant et le long terme. »

Des assemblées pour quoi faire ? Les choses ne sont pas toujours claires chez leurs différents promoteurs. Pour Loïc Blondiaux : « Le rôle des citoyens est d'assurer l'existence d'un processus délibératif, préalable à la décision. À l'heure actuelle dans nos

¹¹⁷ https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/tribune-nouslespremiers-elus-personnalites-publiques-ou-citoyens-ils-s-adressent-a-emmanuel-macron-pour-dessiner-le-monde-dapres_3937031.html.

démocraties, les espaces de délibération sont soit complètement contrôlés par le pouvoir politique, soit réduits à leur plus simple expression. Or le principe fondateur de la démocratie délibérative, c'est qu'une décision n'est véritablement légitime que lorsque toutes les parties concernées ont pu participer à sa construction.¹¹⁸ » Mais qu'est-ce que la démocratie délibérative, et se limite-t-elle au processus « préalable à la décision ? » Un rôle consultatif n'est pas suffisant. Certains proposent par exemple qu'une nouvelle chambre ait un droit de veto suspensif. » déclare Mathilde Imer, qui voudrait aussi « que des citoyens puissent, via des pétitions, être eux-mêmes à l'origine de l'instauration de conventions », et propose, pour mettre en œuvre ces réformes que la prochaine convention citoyenne puisse « être consacrée au besoin de renouveau démocratique »¹¹⁹.

Si de telles revendications ne semblent pas devoir aboutir sous cette forme, elles n'en sont pas moins révélatrices d'une « ambiance », et même, d'une tendance, cette demande de « nouvelle assemblée citoyenne » rejoignant en effet certains éléments des projets de révision constitutionnelle initiés par Emmanuel Macron en 2018, et qui portaient, entre autres, sur une réforme du Conseil Économique Social et Environnemental (CESE).

2 – La réforme du CESE

C'est ainsi que le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018 – et retiré le 29 août 2019 -, le « projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », visait à transformer le CESE en « Chambre de la société civile ». Quant à ses missions, l'article 14 du projet prévoyait un nouvel article 69 de la Constitution selon lequel « La Chambre de la société civile éclaire le Gouvernement et le Parlement, après avoir organisé la consultation du public, sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux et sur les conséquences à long terme des décisions prises par les pouvoirs publics. » On retrouve bien ici l'idée d'un Parlement englué dans le court-terme auquel un organe extérieur, mêlant citoyens et experts, saurait ouvrir les yeux sur le réel. Cette Chambre aurait eu par ailleurs, comme le CESE, « vocation à accueillir et traiter les pétitions », mais « dans un cadre rénové » (nouvel art. 70 Const.), afin d'éviter certains blocages et de lui permettre de s'autosaisir, sur la base de pétitions n'atteignant pas le nombre minimum de signatures requises, mais dont elle estimerait qu'elles portent néanmoins sur une question importante. À l'époque, le président du CESE et ancien vice-président du Medef, Patrick Bernasconi, voyait déjà les choses de manière favorable : la nouvelle chambre serait plus en proximité avec les citoyens engagés¹²⁰ et, dans sa formation, elle prendrait ses distances avec des pouvoirs publics qui ne

¹¹⁸ L. Alexandre, « Convention climat : quelle légitimité pour les assemblées citoyennes ? », *La Croix*, 19 juin 2020.

¹¹⁹ V. Lucchese, « Une « chambre des Conventions citoyennes » serait-elle un bon outil démocratique ? », *Usbek & Rica*, 3 juillet 2020.

¹²⁰ « Patrick Bernasconi : « Le CESE est à l'aube d'un énorme changement » », *Le Monde*, 23 juin 2018. On notera qu'il ne s'agit de liens qu'avec les « citoyens engagés », ce qui limite immédiatement la légitimité de ces derniers.

nommeraient plus de conseillers (les nominations étant réservées aux organisations, syndicats et associations). « Mon rêve », concluait-il alors, « est que nous allions vers une démocratie plus participative, plus moderne, plus mature et plus efficace ».

L'affaire Benalla et les Gilets jaunes étant passés par là, un nouveau projet de loi de révision constitutionnelle, « pour un renouveau de la vie démocratique », déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 29 août 2019, trouve un autre nom pour le CESE réformé, celui de « Conseil de la participation citoyenne » - le terme de « Chambre » disparaît, ayant cristallisé les critiques de parlementaires qui n'entendaient nullement voir s'en créer une troisième. Si l'on retrouve dans ses attributions le traitement des pétitions et le fait qu'il doit donner un avis obligatoire sur certaines questions¹²¹, on note aussi entre les deux projets une nette inflexion en ce qui concerne la consultation du public. Selon le futur art. 70-1 de la Constitution en effet, « Le Conseil de la participation citoyenne organise la consultation du public afin de lui permettre d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur les enjeux, en particulier économiques, sociaux et environnementaux, des décisions des pouvoirs publics et sur leurs conséquences à long terme. À cette fin, sur son initiative ou celle du Gouvernement, *il peut réunir des conventions de citoyens tirés au sort, dans des conditions fixées par la loi organique.* »¹²² Et l'on notera d'ailleurs, et ce n'est pas un hasard, que ce nouveau Conseil est intégré avec le référendum d'initiative partagée dans un Titre XI de la Constitution intitulé « De la participation citoyenne ».

Toujours aussi enthousiaste, Patrick Bernasconi espère que le nouveau Conseil sera ainsi « une petite France »¹²³, et soutient l'initiative du Président d'ajouter au plus vite 150 citoyens tirés au sort au CESE, ce qui permettrait, selon le chef de l'État de « représenter pleinement la société dans toute sa diversité et sa vitalité ». Prudent, le président du CESE demande seulement que « l'on s'assure qu'ils n'appartiennent à aucune organisation syndicale ou politique », et prône leur renouvellement régulier, pour éviter de les voir « courtisés » par tel ou tel groupe du CESE – ou de former un État dans l'État. Il rappelle que le CESE a fait récemment l'expérience de tels citoyens tirés au sort¹²⁴, et qu'il s'agissait déjà, comme ce sera ensuite le cas pour la Convention citoyenne, de la composition d'un panel : « Nous avons fait appel à un prestataire extérieur à partir de critères qui ont respecté des équilibres entre les âges, les sexes, les catégories professionnelles et la répartition géographique »¹²⁵.

La récompense viendra. Rencontrant les membres de la Convention citoyenne au CESE, le 10 janvier 2020 le président Macron leur annonce que « la réforme qu'on a pensée et co-

¹²¹ Nouvel art. 71 Const. : « Sauf en cas d'urgence, le Conseil de la participation citoyenne est consulté sur les projets de loi ayant un objet économique, social ou environnemental » (art. 9 du projet de loi).

¹²² Art. 9 du projet de loi.

¹²³ « Avec sa réforme, le Conseil économique, social et environnemental espère devenir « une petite France » », *Le Monde*, 27 avril 2019.

¹²⁴ Pour élaborer son avis « Fractures et transitions : réconcilier la France » (mars 2019), il s'était appuyé « sur un groupe de 28 citoyens tirés au sort ».

¹²⁵ Ibidem.

conçue, il est possible de la mettre en œuvre dans ce quinquennat [...] Et je veux m'engager auprès de vous (Patrick Bernasconi) car j'ai vu votre engagement ici pour créer le nouveau conseil qui permettra ces conventions citoyennes et de démultiplier ce que vous avez collectivement déjà fait et êtes en train de réussir. » Et de fait, dans la « Réponse du Président de la République aux membres de la Convention Citoyenne pour le Climat » prononcée le 29 juin 2020 dans les jardins de l'Élysée, le Président répète devant les mêmes auditeurs qu'« il y aura d'autres Conventions citoyennes [...]. Je souhaite [...] que se créent d'autres Conventions citoyennes sur d'autres sujets. » Et c'est dans cette perspective, poursuit-il, qu'« une réforme du Conseil économique, social et environnemental sera présentée au prochain Conseil des ministres qui fera du CESE la chambre des Conventions citoyennes », liant pour l'avenir CESE et conventions. Pour aller plus encore plus vite, un projet de loi organique sur le CESE sera soumis au premier Conseil des ministres du gouvernement Castex (7 juillet 2020) avant d'être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 10 juillet. Son article 4 ajoute un article art. 4-2 à l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social ainsi rédigé : « Pour l'exercice de ses missions, le Conseil économique, social et environnemental peut, à son initiative ou sur la demande du Gouvernement, recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence en organisant, le cas échéant, à une (sic) procédure de tirage au sort pour déterminer les participants. Les modalités du tirage au sort permettent d'assurer une représentation appropriée du public concerné par la consultation. Le Conseil publie dans ses avis les résultats de ces consultations. »

L'avenir est en marche. Que mille conventions citoyennes fleurissent.

Conclusion

Au total, la Convention citoyenne répond-elle aux attentes de ceux qui l'ont décrite comme un nouveau pas en avant démocratique, et au besoin de Français dubitatifs sur les mérites du système actuel et désireux, ainsi que le soulignent des sondages à répétition, de voir se combler le fossé existant entre eux et une classe politique jugée renfermée sur elle-même ? Le modèle de la Convention leur donnera-t-elle enfin le sentiment d'avoir voix au chapitre, et de n'être plus ce « souverain captif » brocardé par André Tardieu à la fin de la III^e République ?

Sur ce point il suffit de citer un chiffre pour être fixé : malgré son caractère sensible, la réduction de la vitesse à 110 km/h sur les autoroutes avait été adoptée par la Convention avec près de 60 % de « oui » ; quelques jours après la publication de ses travaux, elle était rejetée, selon un sondage Odoxa/*Le Figaro*, par 74 % des personnes interrogées, qui y

voyaient un « simple gadget » et, surtout, « une contrainte de plus¹²⁶ ». C'est d'ailleurs en raison de ce désaveu massif que le Président Macron, lors de ses réponses aux membres de la Convention citoyenne le 29 juin, usera de son troisième « joker » pour renvoyer ladite mesure aux calendes grecques, autre nom des oubliettes.

Bien sûr, objectait Laurence Bedeau, associée au cabinet de sondage Elabe, si les Français rejettent une telle mesure « c'est sans doute parce que les conducteurs sous-estiment le poids de la voiture dans les émissions de gaz à effet de serre, et l'impact que peut avoir une baisse de 20 km/h sur les émissions polluantes ». Bref, laisse-t-elle entendre, c'est *parce qu'ils ne savent pas* que les Français ne sont pas d'accord. Parce qu'ils n'ont pas, comme le déclaraient plusieurs membres de la Convention pour justifier leur refus de s'en remettre au référendum, le même niveau de connaissance que celui qu'eux-mêmes ont fini par acquérir, week-end après week-end, au terme de cette expérience inédite « d'intelligence collective ».

Au fond, à en croire ceux qui soulignaient cette différence - et donc, cette défaillance du peuple français -, la Convention citoyenne serait, conformément à l'image si parlante de la « démocratie augmentée », « la France en petit », *mais avec le savoir en plus*. Elle serait l'image exacte de ce que penseraient et de ce que voudraient les Français si (eux aussi), ils savaient. S'ils avaient eu le temps et l'occasion de s'informer, et d'apprendre ce qu'il faut connaître de la bouche même des sachants. La preuve ? Le fait que les Français, interrogés par l'agence Elabe, justement, seraient 60 % à juger la Convention citoyenne « très légitime » (16 %) ou « plutôt légitime » (44 %) « pour faire des propositions au nom de l'ensemble des Français »...

Au nom, et donc à *leur place*, les 60 % en question reconnaissant implicitement n'avoir pas les connaissances et par conséquent la légitimité suffisantes pour faire de telles propositions ? Ou bien est-ce parce qu'ils constatent que, tous les instruments de démocratie directe prévus par la Constitution¹²⁷ étant chroniquement bloqués et inutilisables, il n'existe pas d'autre solution pour se faire entendre, et que c'est toujours mieux que rien ?

En définitive, telles sont les questions fondamentales que suscite la Convention citoyenne, sa nature, son fonctionnement, et la perspective de son utilisation systématique à venir, en particulier sur les grands problèmes de société. Composée de membres formellement tirés au sort, mais sélectionnés ensuite afin d'obtenir un panel orienté, encadrés, animés, conditionnés par le conformisme du groupe et les pressions extérieures, instruits par des experts eux même choisis afin de donner une teinte scientifique irrécusable à certains types de solutions, la Convention citoyenne constitue, pour l'exécutif, qui garde la haute main sur l'ensemble du processus, un outil très confortable.

Très confortable, en ce qu'il lui permet d'accentuer la subordination des assemblées parlementaires, moralement forcées de se plier sans trop rechigner à ce qui a été décidé, sous les yeux de l'opinion publique, par la « mini France » de la « démocratie

¹²⁶ Cf. *Le Figaro*, 27 juin 2020

¹²⁷ C'est-à-dire, les différents types de référendum et la pétition

augmentée » ; confortable et commode, en ce qu'il conduit à marginaliser encore un peu plus ces procédures référendaires si difficilement contrôlables, que le recours aux instruments bien cadrés de la démocratie participative semble rendre archaïques et superflus ; confortable, enfin, et si pratique, dans la mesure où il permet d'exorciser les hasards et les risques, puisqu'avec la Convention citoyenne on peut prévoir à l'avance quels seront les résultats.

Autrement dit, quelle sera la (prétendue) volonté citoyenne dont on pourra ensuite se prévaloir comme étant, en vérité, celle du pays dans son ensemble...

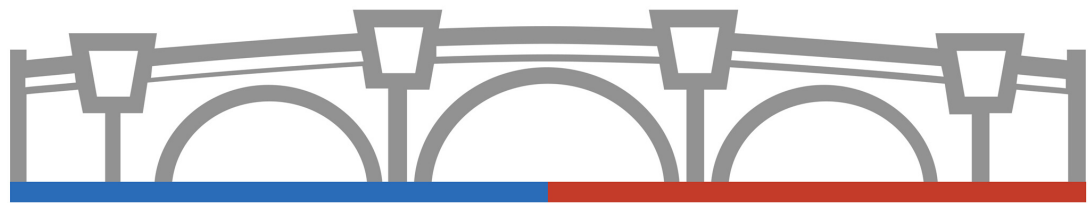
Merveilleuse invention, donc, dont on devine obscurément qu'elle n'est pas, comme certains l'ont proclamé, le triomphe ultime de la démocratie, mais un trou noir où, supplantée par le règne des experts, celle-ci risque de disparaître tout entière.

*Christophe Boutin est professeur de droit public et enseigne à l'université de Caen.
Il est responsable d'un pôle de recherche au sein de la Fondation du Pont-Neuf.*

*Frédéric Rouvillois est professeur de droit public et enseigne à l'université Paris Descartes.
Il est délégué général de la Fondation du Pont-Neuf.*

<https://www.fondation-du-pont-neuf.fr/>





FONDATION DU PONT-NEUF

Fondation du Pont-Neuf
Hôtel de Bourrienne
58 rue d'Hauteville
75010 PARIS