



HAL
open science

Gouverner une Assemblée citoyenne? Retour sur le rôle du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat

Jean-Michel Fourniau

► To cite this version:

Jean-Michel Fourniau. Gouverner une Assemblée citoyenne? Retour sur le rôle du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat. Toward Citizen-Legislators? The Case of the French Citizens' Convention for Climate (2019-2021), May 2021, New Haven, CT, États-Unis. halshs-03511551v1

HAL Id: halshs-03511551

<https://shs.hal.science/halshs-03511551v1>

Submitted on 4 Jan 2022 (v1), last revised 7 May 2022 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

GOUVERNER UNE ASSEMBLEE CITOYENNE ? RETOUR SUR LE ROLE DU COMITE DE GOUVERNANCE DE LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT

Jean-Michel Fourniau
Directeur de recherche à l'Université Gustave Eiffel
jean-michel.fourniau@univ-eiffel.fr

Communication pour les Actes du colloque « [*Toward Citizen-Legislators? The Case of the French Citizens' Convention for Climate \(2019-2021\)*](#) », Yale University, 19-21 mai 2021.

Plan

1. Élaboration des décisions publiques et fabrique de la loi.....	3
2. La question de la « gouvernance » des assemblées citoyennes : autogouvernement ou pilotage externe	5
3. La composition du comité de gouvernance : une négociation politique	7
4. Le rôle du comité de gouvernance et son périmètre d'autonomie.....	10
5. La « souveraineté » de la Convention citoyenne.....	12
6. La place des controverses dans la manière d'aborder la tâche confiée à la Convention citoyenne.....	13
7. La forme du rapport à rendre à l'exécutif : écrire la loi, écrire un projet de loi ?	14
Conclusion : Deux qualifications de la Convention citoyenne — dispositif participatif innovant ou nouvelle forme de représentation démocratique — aux conséquences distinctes en matière de gouvernance	15

Résumé :

Cette communication est un témoignage d'un membre du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat qui entend s'interroger sur son rôle en soulevant la question « Qui gouverne une assemblée citoyenne ? ». Cette interrogation vise les conditions qui permettraient de pérenniser et institutionnaliser ces exercices démocratiques. Son fil directeur est de considérer que les enjeux de pouvoir révélés par le pilotage et l'organisation d'une Assemblée citoyenne soulèvent d'emblée la question du regard que l'on porte sur ces exercices — élaboration des décisions publiques ou fabrique de la loi —, qui conditionne à son tour la manière d'aborder leur gouvernance.

Summary:

This paper is a testimony of a member of the governance committee of the French Citizens' Climate Convention who intends to question its role by raising the question "Who governs a citizens' assembly? This question aims at the conditions that would allow to perpetuate and institutionalise these democratic exercises. Its guiding principle is to consider that the power issues revealed by the steering and organisation of a Citizens' Assembly immediately raise the question of how we view these processes – the development of public decisions or the making of laws – which in turn conditions the way we approach their governance.

GOUVERNER UNE ASSEMBLEE CITOYENNE ? RETOUR SUR LE ROLE DU COMITE DE GOUVERNANCE DE LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT

Jean-Michel Fourniau

Directeur de recherche à l'Université Gustave Eiffel
jean-michel.fourniau@univ-eiffel.fr

Communication pour les Actes du colloque « [*Toward Citizen-Legislators? The Case of the French Citizens' Convention for Climate \(2019-2021\)*](#) », Yale University, 19-21 mai 2021.

Pour les responsables politiques, de manière assez générale en matière de participation, la question de la gouvernance du dispositif par lequel le public est convié à s'exprimer est toujours une question première : comment sera-t-il piloté, qui contrôle son organisation, qui maîtrise ses résultats ? En France, l'épisode du grand débat national, avec l'éviction de la Commission nationale du débat public de son pilotage du fait de son indépendance, le montre bien : le gouvernement voulait garder la main, comme c'est très souvent le cas des décideurs soumis à des obligations de concertation publique sur leurs projets. À l'instar du « grand débat national », la Convention citoyenne pour le climat a d'abord été pensée par les responsables politiques qui l'ont initiée comme un dispositif participatif dont le pilotage était l'un des premiers enjeux et a fait l'objet d'âpres négociations. Celles-ci ont formaté l'exercice de la Convention. L'abondante littérature sur les dispositifs de participation et de délibération produit des recommandations méthodologiques sur leur organisation, leur fonctionnement, les bonnes pratiques de délibération, mais elle se contente souvent d'une position critique sur la question de qui gouverne ces dispositifs. Dans la perspective des citoyens législateurs qui est celle de ce colloque nous invitant à réfléchir aux conditions dans lesquelles des assemblées citoyennes pourraient compléter le travail des assemblées législatives élues, cette question « Qui gouverne une assemblée citoyenne ? » prend toute son importance.

Elle nous invite à mettre en regard les modes de gouvernance des assemblées citoyennes et élues. D'autant plus que, récemment, des chercheurs américains ont introduit ce type de comparaison qui interroge la perspective du colloque sur les « citoyens législateurs » : « *However the French Citizen's Convention on the Climate (CCC) was by no means an assembly in the vein of the U.S. Congress or British Parliament. (...) The members of the assembly were then divided into 'thematic groups' which considered different aspects of the problem. The themes for these groups were defined by the organizers of the assembly, not its members. In fact, the schedule and manner in which assembly members considered all of its issues were highly circumscribed, from the questions asked to the facts and witnesses admitted. Without external structure, the CCC would have failed completely*¹. »

1. Keith Sutherland and Alex Kovne, « [Some Problems of Citizens' Assemblies](#) », *Academia Letters*, 2020. « Cependant, la Convention des citoyens français sur le climat (CCC) n'était en aucun cas une assemblée dans la veine du Congrès américain ou du Parlement britannique. D'abord, elle n'avait qu'un seul point à l'ordre du jour, "Réduire les émissions françaises de gaz à effet de serre d'au moins 40% par rapport à 1990, dans un esprit de justice sociale". Les membres de l'assemblée ont ensuite été répartis en "groupes thématiques" qui se sont penchés sur différents aspects du problème. Les thèmes de ces groupes ont été définis par les organisateurs de l'assemblée, et non par ses membres. En fait, le calendrier et la manière dont les membres de l'assemblée ont examiné tous les sujets étaient très circonscrits, des questions posées aux faits et aux témoins admis. Sans structure externe, le CCC aurait complètement échoué. »

Cette communication a un propos beaucoup plus modeste vis-à-vis de cette comparaison² pour la clore aussi vite. Elle est un simple témoignage d'un membre du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat qui entend s'interroger sur son rôle en soulevant la question « Qui gouverne une assemblée citoyenne ? ». Mon témoignage se rapporte à mon investissement dans le comité de gouvernance en tant que « méthodologue » des dispositifs participatifs et délibératifs — reprenant ainsi la position de collègues dans le G1000 et le G100³ en Belgique, entre observation et action —, avec un positionnement que j'ai déclaré être, dans le comité de gouvernance, celui d'un « délibérativiste radical » — qualification reprise des travaux d'Archon Fung⁴ —, celui d'un chercheur ayant déjà pris position en faveur d'une assemblée citoyenne souveraine pouvant pousser la délibération le plus loin possible. Il s'appuie également sur ma participation en *back-office*⁵ aux négociations entre les Gilets citoyens et le secrétariat général de l'Élysée au printemps 2019, ce qui m'a permis d'avoir un regard sur la négociation politique qui a abouti à établir les modalités d'organisation et la composition du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat. Mon témoignage tire enfin parti de ma participation à plusieurs expériences de conférences de citoyens et de débats de la Commission nationale du débat public (CNDP), et aux controverses autour de la mise en place et du pilotage de ces dispositifs⁶.

Le fil directeur de mon témoignage est que si l'on veut pérenniser et institutionnaliser les Assemblées citoyennes — ce qui me semble être la perspective de ce colloque sur les citoyens législateurs —, il est nécessaire d'aborder les enjeux de pouvoir soulevés par le pilotage et l'organisation de ces exercices démocratiques. Mais cela soulève d'emblée la question du regard que l'on porte sur ces exercices — élaboration des décisions publiques ou fabrique de la loi —, qui conditionne à son tour la manière d'aborder leur gouvernance.

1. Élaboration des décisions publiques et fabrique de la loi

La Convention citoyenne pour le climat est considérée comme une « assemblée citoyenne », catégorie spécifique de « dispositif délibératif représentatif » dans la littérature internationale, depuis l'assemblée citoyenne de Colombie britannique en 2004 puis celle en Ontario en 2006, jusqu'aux assemblées citoyennes irlandaises (2011-2013 ; 2016-2018 ; 2020-2022). Dans un

-
2. Pour une comparaison des modes de fonctionnement de l'Assemblée nationale et de la Convention citoyenne pour le climat, voir le papier d'Éric Buge dans ce colloque : « Les citoyens de la Convention citoyenne pour le climat ont-ils travaillé comme des législateurs ? »
 3. Vincent Jacquet et Min Reuchamps, « [Les “méthodologues” de la démocratie délibérative. Entre activisme citoyen et recherche scientifique au sein du G1000 et du G100](#) », *Participations* n° 16, 2016/3, pp. 45-65.
 4. Voir notamment Archon Fung, « Deliberation Before the Revolution. Toward an Ethics of Deliberative Democracy in an Unjust World », *Political Theory*, 33 (2), 2005, p. 397-419. Traduit en français : « [Délibérer avant la révolution. Vers une éthique de la démocratie délibérative dans un monde injuste](#) », *Participations* n° 1, 2011/1, pp. 311-334.
 5. Sans jamais participer directement aux entretiens à l'Élysée ou au ministère, j'ai régulièrement échangé, principalement par mail, avec Mathilde Imer et Quentin Sauzay qui conduisaient ces négociations pour les Gilets citoyens, pour les aider à élaborer les « lignes rouges » et les principes à faire valoir concernant l'organisation et le pilotage de la Convention citoyenne. J'ai même avancé un nom, avec l'accord de la personne concernée, pour présider la Convention, nom que les Gilets citoyens ont proposé au MTES, proposition non retenue.
 6. Pour les conférences de citoyens, j'ai piloté : 1/ en 2006, l'Atelier citoyen sur la politique des transports dans la Vallée du Rhône et l'arc languedocien (<http://debatpublic.inrets.fr/spip.php?rubrique3>) dans le cadre du débat CNDP sur cette politique ; et 2/ en 2013-2014, l'évaluation de la conférence de citoyens sur l'enfouissement des déchets nucléaire, dans le cadre du débat CNDP sur le projet Cigéo (voir le rapport : <https://www.debatpublic.fr/file/3264/download?token=seJExyDW>, en particulier la note complémentaire n° 1 « Conférence de citoyens et gestion à long terme des déchets radioactifs : une histoire difficile », pp. 55-67).

récent ouvrage⁷, l'OCDE les considère comme « *le modèle le plus robuste et le plus élaboré de processus délibératifs représentatifs* », en particulier « *pour traiter des questions liées à la mise en place des institutions et aux changements constitutionnels* » dans des situations de tension politique. Mais ce rapport ne tire pas des situations dans lesquelles ont été convoquées des assemblées citoyennes la conséquence qui s'impose pour les caractériser : la crise ou le blocage politique étaient suffisamment profonds pour brouiller les frontières bien établies entre la fabrique de la loi — pour laquelle l'initiative de la participation du public appartient au seul Parlement — et l'élaboration des politiques publiques — pour laquelle cette initiative revient au gouvernement ou à l'administration —, plus précisément entre le rôle du législateur et la « *citoyenneté de l'action publique* »⁸, entre démocratie représentative et démocratie participative.

En effet, il est notable que tous les textes encadrant les processus participatifs — de la Convention d'Århus (1998) à la Charte de l'environnement qui constitutionnalise en France le droit de « *toute personne, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » (2004) —, ont pris soin de délimiter clairement leur domaine d'application pour en exclure l'élaboration de la loi. La participation, au sens de la Convention d'Århus ou de la directive européenne 2003/35/EC (reprenant la Convention d'Aarhus) :

- est mise en œuvre dans **l'élaboration des décisions publiques** (du gouvernement et de l'administration, les « *autorités publiques* »), et peut-être étendue aux décisions d'entreprises privées. Elle porte sur des projets (art.6 de la directive, listés en annexe 1 de la Convention), des plans, programmes et politiques (art. 7) et sur les règlements (art. 8) de l'Union européenne,
- **mais elle** ne concerne pas **l'élaboration de la loi** (art. 2 de la Convention d'Århus : « *La présente définition [des autorités publiques] n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs* ») et ne porte pas sur les directives européennes.

La participation aux décisions publiques, comme forme d'exercice de la citoyenneté, a une portée politique certaine, quoique ses effets sur les décisions soient notablement insuffisants. Le renouveau des processus participatifs depuis les années 1970, et l'émergence des processus délibératifs comme les jurys et conférences de citoyens, trouvent d'ailleurs leurs racines dans de grands conflits d'aménagement (comme les conflits No TAV contre le projet ferroviaire Turin-Lyon en Italie, ou contre l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes en France) ou des luttes contre des risques technologiques et sanitaires (les OGM...), qui ont pu conduire à transformer la loi. Mais quand ces processus participatifs ont pu paraître empiéter sur le domaine du législateur, les élus n'ont pas manqué de dénoncer leur illégitimité⁹.

7. Claudia Chwalisz (dir.), [Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave](#), OECD, 2020 . Voir également les travaux du [POLITICIZE Project](#) conduits à l'Université de Louvain par A. Paulis et ses collègues.

8. Le rapport du Conseil d'État sur la citoyenneté (2018) précise : la « *citoyenneté de l'action publique recouvre l'ensemble des modalités par lesquelles des citoyens sont associés à la prise de décisions de nature administrative ou politique : procédés de démocratie "participative" ou de démocratie directe qui complètent, sans s'y substituer, les mécanismes de la démocratie représentative.* ». Voir Conseil d'État (2018), [La citoyenneté. Être \(un\) citoyen aujourd'hui](#), p. 66.

9. Exemple caractéristique, en France, un rapport de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) fustige en mars 2005 le débat public conduit par la CNDP sur la politique des déchets nucléaires en vue de l'élaboration du projet de loi soumis au Parlement au printemps 2006 :

Aussi, la séparation qu'établissent les textes encadrant la participation du public entre son domaine de mise en œuvre (démocratie participative) et la production de la loi (démocratie représentative) a-t-elle une réelle portée politique, et non seulement juridique. Il convient donc d'être attentif aux situations dans lesquelles les frontières se brouillent au point de confier à un processus de participation citoyenne la tâche de produire des mesures législatives, comme cela a été le cas de la Convention citoyenne pour le climat. Ce n'est pas l'objet de ce papier d'analyser ces situations, en l'occurrence en France la crise des Gilets jaunes¹⁰ et le « grand débat national »¹¹. Nous en retenons que parce qu'elles sont créées pour écrire la loi, voire une nouvelle constitution, les assemblées citoyennes ne peuvent être simplement regardées comme des processus participatifs ou délibératifs à l'instar de ceux régulièrement créés depuis trente ans pour l'élaboration des décisions publiques. Autrement dit, leur mise en œuvre pour la fabrique de loi me semble être la caractéristique première des assemblées citoyennes, qui les distingue des processus participatifs ou délibératifs¹², et doit nous conduire à poser la question de leur gouvernance de manière radicalement différente.

2. La question de la « gouvernance » des assemblées citoyennes : autogouvernement ou pilotage externe

Or, cette distinction n'est pas mentionnée dans le rapport de l'OCDE et ne structure pas sa description des multiples processus délibératifs présentés. En particulier, cette description distingue les assemblées citoyennes des jurys ou conférences de citoyens essentiellement par leur taille (nombre de citoyens tirés au sort) et leur durée. Il est également frappant que ce rapport n'envisage pas la gouvernance ou le pilotage de ces assemblées citoyennes, pas plus que des autres dispositifs délibératifs présentés, comme l'un des enjeux majeurs de leur fonctionnement, alors même que le rapport s'intéresse à l'institutionnalisation de « processus délibératifs représentatifs ». Un autre rapport des organismes britanniques qui pilotent la plupart de ces exercices délibératifs¹³ rappelle que ces assemblées sont dirigées « *par une équipe professionnelle et, idéalement, indépendante* » qui doit être perçue comme impartiale parce que lui est déléguée la sélection des experts qui interviennent et l'examen de l'information et documents sur lesquels les citoyens travailleront. Dans les cas britanniques, les équipes d'animation jouent, au côté d'un *advisory group* indépendant, un rôle important dans le pilotage

« Conformément à la loi de 1991, il revient au Parlement de conduire un débat sur les principes généraux de la gestion des déchets de notre pays, qui seuls, pourront être visés par la loi de 2006. Ce débat doit rester un débat éminemment politique conduit par les représentants de la Nation. Seul le Parlement a la légitimité politique sur la question d'intérêt national de la poursuite des études sur des installations liées à la gestion des déchets radioactifs », cf. le rapport des députés Christian Bataille (PS) et Claude Birraux (UMP), [Rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs](#), OPECST-Assemblée nationale et Sénat, 16 mars 2005, p. 91.

10. Voir, par exemple, Laurent Jeanpierre (2019), *In girum. Les leçons politiques des ronds-points*, Paris, La Découverte.
11. Camille Morio et Éric Buge (2019), « Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne », *Revue de droit public* Vol. 135, n° 5, p. 1205-1238, et Jean-Michel Fourniau (2021), « La légitimité limitée du "grand débat national" » in Fourniau J-M., avec D. Bourg, L. Blondiaux, M-A. Cohendet (dir.), *La pensée indisciplinée de la démocratie écologique*, Paris, Hermann, "Colloques de Cerisy".
12. Cette distinction n'est pas celle mise en avant par Dimitri Courant, pour qui c'est la soumission à référendum des mesures élaborées qui caractérise les assemblées citoyennes (Voir : Courant Dimitri (2021), "[Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is there an "Irish model" for Deliberative Democracy ?](#)", *Frontiers in Political Science*, vol. 2) ; ni par Éric Buge qui met en avant la différence entre processus participatifs et délibératifs (Voir : Éric Buge, « À la recherche du diamant de Micromégas. Quelques réflexions à propos du Grand débat national et de la Convention citoyenne pour le climat », *Archives de philosophie du droit*, Tome 62, Paris, Dalloz, 2020, pp. 205-225).
13. Involve, Democratic society, Mysociety, RSA, [How to run a citizens' assembly. A handbook for local authorities based on the Innovation in Democracy Programme](#), Ministry of Housing, Communities, and Local Government, London, 2020.

stratégique des assemblées, principalement dans l'organisation du travail et la dynamique d'ensemble de l'assemblée¹⁴. Mais la nécessité pour une assemblée citoyenne d'être dirigée par une équipe extérieure n'est pas questionnée.

Avant de revenir plus précisément sur la formation du comité de gouvernance et sur quelques aspects de son travail initial, rappelons comment cette question de la gouvernance engage le point de vue avec lequel on regarde la Convention citoyenne.

Quoiqu'il en soit de la nouveauté de la Convention citoyenne pour le climat et des assemblées citoyennes de manière plus générale, si l'on raisonne dans la perspective de la participation démocratique, dans laquelle les assemblées citoyennes sont des dispositifs délibératifs au même titre que les jurys ou conférences de citoyens ou d'autres dispositifs participatifs, alors la question principale en termes de gouvernance n'est pas qu'elles soient dirigées de l'extérieur, mais que la relation entre le commanditaire de l'assemblée et le groupe de citoyens soit équilibrée, ce que le commanditaire ne peut garantir qu'en en confiant l'organisation à un tiers indépendant, groupe de pilotage ou « comité de gouvernance ». C'est la même problématique qui avait conduit 25 ans plus tôt en France à créer la Commission nationale de débat public comme autorité indépendante pour rétablir une symétrie d'information et de capacité d'examen des problèmes entre le public et les maîtres d'ouvrage d'aménagements ayant une incidence forte sur l'environnement ou, dans le domaine des décisions scientifiques et techniques, avait conduit à séparer évaluation et décision et à créer des instances d'évaluation indépendantes¹⁵.

Cette perspective de la participation démocratique est celle adoptée par le CESE dans son retour d'expérience de la Convention citoyenne¹⁶, qui accorde une grande place à la question du pilotage des groupes de citoyens tirés au sort. Suite à sa récente réforme, et après deux expérimentations en 2019 (pour l'avis [Fractures et transitions : réconcilier la France](#), de mars 2019 qui était la contribution du CESE au grand débat national) et 2020 (pour l'avis [Génération nouvelles : construire les solidarités de demain](#), juillet 2020), le CESE peut réunir des minipublics tirés au sort pour travailler avec les commissions temporaires en charge d'élaborer ses avis. Le CESE préconise de prendre lui-même en charge la gouvernance de ces mini-publics, préférant une « *gouvernance internalisée* » (p. 18), « *tout en étant ouverte à des compétences ou représentations externes autant que nécessaire et selon la finalité recherchée* » (p. 69), à la « *pluralité de composition* » du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat. Comme assemblée constitutionnelle représentative de la société civile organisée, le CESE a effectivement l'indépendance et l'impartialité requises pour en assurer le « *pilotage stratégique* » (p. 21), et les modes de fonctionnement permettant de clairement séparer les rôles de commanditaire (le gouvernement) et de « *mandataire responsable de la gouvernance de l'opération* » (p. 20), comme de dissocier les prérogatives stratégiques de gouvernance (le pilotage stratégique) et les prérogatives opérationnelles d'organisation des minipublics (le pilotage opérationnel) qu'il cumulerait (p. 22).

14. Claire Meillier-Wilson (2021), « Comparing the Climate Assembly UK and the Convention Citoyenne pour le Climat », in Centre for climate change and social transformation, [Citizens' Climate Assemblies. Understanding public deliberation for climate policy](#), Cardiff University, pp. 45-53.

15. C'est au tournant des années 1990/2000 que s'opèrent ces changements en France : la CNDP, créée par une loi de 1995, devient autorité administrative indépendante par la loi du 27 février 2002. L'AFSSET, expert public en matière de santé environnementale, et l'IRSN, expert public du nucléaire, sont créées en tant qu'agences distinctes de l'administration par une loi du 9 mai 2001.

16. Dominique Gillier (dir.), *Rapport et recommandations du groupe de retour d'expérience de la convention citoyenne pour le climat*, CESE, 2021.

Ainsi, selon la perspective que l'on adopte — pilotage stratégique d'un minipublic ou souveraineté d'une assemblée citoyenne (à l'instar d'une assemblée législative) — la question « qui gouverne l'assemblée citoyenne ? » ne pointe pas vers les mêmes solutions.

Avant d'examiner comment cette question de perspective s'est posée dans le travail du comité de gouvernance, il convient de rappeler comment la négociation politique du printemps 2019, à la suite du grand débat national, a structuré le cadre de la Convention citoyenne pour le climat. Puis j'illustrerai ce cadre par 3 épreuves du début du travail du comité de gouvernance dans l'été 2019 : la question de la souveraineté de la Convention citoyenne et de ses citoyens ; la place des controverses dans la manière d'aborder la tâche confiée à la Convention citoyenne ; et la forme du rapport à rendre à l'exécutif. Ces épreuves sont très structurantes pour qualifier politiquement l'exercice de la Convention citoyenne avant son démarrage.

3. La composition du comité de gouvernance : une négociation politique

La composition du comité de gouvernance résulte d'une négociation politique. Pour en comprendre les enjeux, on peut insister sur le rôle de 2 acteurs, d'une part les Gilets citoyens, d'autre part le CESE.

Les Gilets citoyens — nom pris par un collectif d'abord informel d'une centaine de personnes rassemblées par l'association Démocratie ouverte — prennent dès le 23 janvier 2019, quand s'ouvre le grand débat national dans les conditions que l'on sait¹⁷, l'initiative d'une lettre ouverte au président de la République qui demande l'instauration, en réponse à la crise des Gilets jaunes, d'une assemblée citoyenne pour faire des propositions de sortie de crise qui pourraient être soumises à un référendum à choix multiples¹⁸. Parmi les signataires de la lettre ouverte, se retrouvent au côté d'une figure des Gilets jaunes, Priscillia Ludosky, quelques-unes des figures qui joueront un rôle important dans la Convention citoyenne, comme Cyril Dion, Marion Cotillard ou Laurence Tubiana, et bien sûr Mathilde Imer qui en est à l'initiative pour l'association Démocratie ouverte qu'elle co-préside avec Quentin Sauzay et d'autres.

Ces négociations¹⁹ ont commencé par une rencontre de Cyril Dion et Marion Cotillard avec le président Macron le 12 février 2019, pendant laquelle l'idée d'une assemblée citoyenne tirée au sort sur la transition écologique est proposée. Trois jours plus tard, Mathilde Imer et Quentin Sauzay rencontrent deux conseillers de l'Élysée pour commencer à préciser les contours de cette assemblée, puis début avril, Mathilde Imer et Cyril Dion rencontrent la secrétaire générale adjointe de l'Élysée. La tenue de la Convention citoyenne pour le climat est annoncée par le président dans son discours du 25 avril 2019 qui vient clore la séquence du grand débat national²⁰. Suite à cette annonce, Mathilde Imer et Cyril Dion (et deux autres personnes, dont l'une représentait Laurence Tubiana) rencontrent le ministre de la Transition écologique François de Rugy début mai, puis ont une autre réunion avec ses conseillers. Mathilde Imer et Quentin Sauzay rencontrent de nouveau la secrétaire générale adjointe de l'Élysée par deux fois courant mai. Les discussions de ces multiples réunions ont porté à la fois sur l'ambition de la

17. Laurent Mauduit, « [Les secrets d'un hold-up](#) », *Mediapart*, 28 janvier 2019.

18. Lettre publiée dans le *Journal du dimanche* du 23 janvier 2019. La lettre prévoyait également l'[Observatoire des débats](#) qui a rassemblé une centaine de chercheurs et praticiens de la participation pour observer près de 300 réunions locales et 14 conférences citoyennes régionales du grand débat national. La méthodologie d'observation mise au point a été réemployée pour l'observation du travail de la Convention citoyenne.

19. Je résume ici une chronologie plus détaillée figurant sur le site des Gilets citoyens. Voir la rubrique « Historique des rencontres avec le gouvernement », <https://giletscitoyens.org/nos-travaux/>.

20. L'incendie de Notre-Dame de Paris le 15 avril 2019 avait conduit au report du discours prévu ce soir-là, une semaine après la remise des [synthèses du grand débat](#) au Premier ministre.

convention, son périmètre, son pilotage et les suites à donner à ses résultats et, pour les dernières, sur la présidence et la composition du comité de pilotage.

Il est important de noter que pour préparer l'annonce de la Convention citoyenne puis en définir les grandes modalités, aucune *task force* ou groupe de travail n'a été mis en place par l'exécutif. Pour le grand débat national, une mission, créée par décret²¹, avait été mise en place pour 3 mois dans l'administration pour l'organiser, mais son mandat s'est achevé mi-avril 2019, elle a été dissoute sans qu'on lui confie la préparation de la Convention citoyenne, ni que celle-ci soit confiée à un autre groupe de travail. Dans ces conditions, c'est le collectif des Gilets citoyens qui a principalement porté l'expertise en matière de dispositifs participatifs et de tirage au sort pour préparer la Convention citoyenne. Les « lignes rouges » formulées dès la lettre ouverte et portées au cours des négociations de février à juin 2019 ne se situaient pourtant pas dans la perspective des citoyens législateurs, mais exigeaient les meilleures conditions pour la participation citoyenne, en particulier un engagement fort de l'exécutif sur la prise en compte des propositions (le « sans filtre » énoncé par le président de la République dès son discours du 25 avril).

C'est ce discours du 25 avril 2019 qui met en selle le deuxième acteur de la négociation, externe au gouvernement. Ce discours inscrit en effet l'organisation de la Convention dans la perspective de la réforme du CESE : « *sans attendre, dès le mois de juin nous tirons au sort 150 citoyens pour constituer ce début de conseil de la participation citoyenne. Ce sera organisé au CESE actuel avant sa réforme* »²². Suite à cette annonce, le président du CESE précise que son institution ne sera pas seulement l'hôte de la Convention citoyenne, qu'elle ne fera pas qu'en assurer le pilotage opérationnel, mais qu'elle jouera un rôle actif dans son pilotage stratégique²³. Les représentants du CESE vont alors défendre la place de leur institution, en revendiquant en particulier sa présence dans le comité de gouvernance au moins à parité avec les personnes extérieures au CESE. Ainsi quand, en juin, l'Élysée arrête le nom de Thierry Pech pour présider le comité de gouvernance, les Gilets citoyens poussent en avant une co-présidence avec Laurence Tubiana, pour qu'une personne spécialiste du climat figure dans la présidence de la Convention. Cette candidature n'est acceptée par le CESE qu'en contrepartie d'un rôle de « rapporteur général », sorte de 3^{ème} co-président, pour Julien Blanchet, vice-président du CESE très actif dans la réforme de son institution.

Dernière rencontre de ces négociations, le 26 juin 2019 : Mathilde Imer et Quentin Sauzay retrouvent la secrétaire générale adjointe et un conseiller de l'Élysée, le président du CESE, un vice-président (Julien Blanchet qui sera rapporteur général de la Convention) et une conseillère du président du CESE, deux conseillers de Matignon et un du MTES, avec Thierry Pech. Ils finalisent la composition du comité de pilotage de la Convention qui devient « comité de gouvernance », sa co-présidence et la lettre de mission. Ils s'accordent sur le fait que celle-ci précisera²⁴ :

21. [Décret n° 2019-23 du 14 janvier 2019 instituant une mission d'organisation et de coordination du grand débat national](#)

22. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>

23. Voir Patrick Bernasconi, « [Le Cese doit être plus impliqué dans la fabrique de la loi](#) », *Libération*, 30 mai 2019

24. <https://giletscitoyens.org/nos-travaux/>. Notons que l'intitulé « Convention citoyenne pour le climat » n'est totalement arrêté que fin juillet 2019, l'intitulé « convention citoyenne pour la transition écologique » étant souvent employé auparavant, notamment par le ministère de la transition écologique (la lettre de mission du Premier ministre du 2 juillet ne donnait pas d'intitulé à la Convention). Le rapporteur général répond dans un mél du 2 août 2019 à une question que je posais à ce sujet : « *Concernant le titre de cette convention, il apparaissait effectivement qu'il n'était pas stabilisé dans les communications gouvernementales. Aussi, nous avons échangé avec l'Élysée, Matignon et le MTES pour finalement arriver à la validation de "Convention citoyenne pour le Climat"* ».

- l'intitulé et le mandat général de la convention citoyenne : « définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% d'ici 2030 par rapport à 1990 » ;
- les trois voies de débouché possible pour les propositions émises par les citoyens de la Convention : voie référendaire, parlementaire ou réglementaire ;
- une description du système de navette permettant d'assurer un débouché au processus : les citoyens devront pouvoir classer leurs propositions en fonction de leur voie de ratification (référendum, parlement, ou règlement).
- une précision concernant l'importance du caractère « représentatif de la diversité de la société française » de la Convention (que le tirage au sort doit permettre) ;
- la mise en place d'un comité d'organisation pluraliste, avec une présidence indépendante du gouvernement.

Le 3 juillet 2019, le comité de gouvernance est officiellement installé par le ministre de la transition écologique et solidaire, François de Rugy et le président du CESE, Patrick Bernasconi²⁵. Il aura pour mission d'appuyer la convention dans l'élaboration de son programme de travail, d'en superviser la mise en œuvre, de définir son règlement intérieur et ses méthodes de travail. Il devra également déterminer les critères de représentativité retenus pour le tirage au sort (sexe, âge, territoire, catégorie socio-professionnelle, niveau d'éducation, type d'habitat,...) et fixer la fréquence des sessions de travail.

Ainsi, la négociation politique entre l'Élysée, le cabinet du ministre de la transition écologique et solidaire, la présidence du CESE et les Gilets citoyens, chacun ayant son propre agenda politique, explique la composition « représentative » du comité de gouvernance. Doublement représentative puisque les membres du CESE au comité de gouvernance sont choisis parmi les différentes composantes de la société civile organisée représentées dans l'institution : syndicats, patronat, vie associative, protection de l'environnement, organisations de jeunesse... même s'ils sont considérés siéger au comité à titre individuel et non au titre de leur fonction au CESE. Cette composition a eu de lourdes conséquences sur le travail du comité et de la Convention. Le retour d'expérience du CESE souligne que « *Cette pluralité de composition a des avantages mais génère aussi beaucoup de difficultés principalement liées aux différences quant aux représentations que se font les membres de la gouvernance de la participation citoyenne (objectifs, pouvoir et rôles des citoyens et des citoyennes), d'une convention et de sa gouvernance. Ces différences peuvent aussi porter sur les buts poursuivis, sur des intérêts préexistants, sur des liens entre certains membres et/ou avec des autorités publiques.* » (p. 69) De fait, le comité est resté un espace de négociation entre représentants, avec des équilibres à respecter entre les parties le composant (CESE, Gilets citoyens, ministère de la transition écologique, co-présidents et rapporteur général) alors que le pilotage stratégique est plus souvent le fait d'une instance de délibération collective et contradictoire entre des individus égaux choisis pour leurs opinions et compétences différenciées sur l'objet du minipublic.

25. Je ne l'ai pas évoqué ici parce que je n'en ai pas été un témoin direct, mais une large part de ces négociations portait sur le rôle respectif du ministère et du CESE dans l'organisation de la convention citoyenne, les deux institutions étant en concurrence pour apparaître à la première place. Le ministère était d'accord avec l'idée mise en avant par les Gilets citoyens d'un pilotage indépendant du gouvernement (voir l'interview de François de Rugy : « [150 citoyens pourront proposer un avenir à la taxe carbone](#) », *Le Parisien*, 18 mai 2019), alors que le CESE aurait souhaité que ce pilotage lui soit confié. La composition du comité et son installation conjointe exprime le compromis trouvé dans les négociations.

4. Le rôle du comité de gouvernance et son périmètre d'autonomie

En matière de pilotage de la Convention, l'idée principalement défendue par les Gilets citoyens était celle d'un comité indépendant et pluraliste. À la fois indépendant de l'exécutif mais également du CESE après que le discours du président de la République a annoncé que la Convention « sera organisée au CESE actuel avant sa réforme ».

Ainsi, la négociation politique du printemps 2019 a largement porté sur l'autonomie du comité de gouvernance, sur fond d'expérience des conférences de citoyens et du grand débat national, et de l'exemple irlandais. Il ressortait de l'expérience des conférences de citoyens et des conflits sur leur pilotage depuis la conférence de citoyens sur les OGM en 1998 (organisée par l'Assemblée nationale), un schéma des rapports entre commanditaire / comité de pilotage / animateurs mettant en avant la nécessité d'un comité de pilotage indépendant et pluraliste, conception qui a finalement prévalu dans la plupart des expériences²⁶. L'expérience du conflit entre le gouvernement et la CNDP autour de la question de l'indépendance du pilotage du « grand débat national » renforçait cette conviction exprimée par les Gilets citoyens.

L'expérience la plus partagée entre les parties prenantes de la négociation est celle des assemblées citoyennes irlandaises, en plus d'une certaine connaissance des dispositifs participatifs français. Un doctorant français travaillant sur ces assemblées avait contribué à l'organisation du premier minipublic du CESE (pour l'avis *Fractures et transitions : réconcilier la France*) et suivi son déroulement, et participait aux réunions des Gilets citoyens. Dans ces deux cadres, il avait eu l'occasion de faire part du fonctionnement des assemblées irlandaises. Par ailleurs, le ministre de la transition écologique avait été en Irlande en mars avec quelques conseillers, en particulier Léo Cohen qui a été ensuite membre du comité de gouvernance de la Convention. Cette connaissance partagée des assemblées irlandaises avait fait envisager pour le pilotage de la Convention citoyenne plusieurs hypothèses :

- la création d'une mission dans l'administration, sur le modèle du grand débat national ;
- Une « mission d'appui méthodologique »²⁷, sur le modèle de l'*expert advisory group* des assemblées irlandaises, qui aurait supervisé son organisation confiée sur le plan opérationnel aux animateurs, plutôt qu'à un comité de pilotage stratégique ;
- Un rôle de pilotage stratégique et organisationnel entièrement confié aux animateurs (ce qui sera le cas pour Climate Assembly UK²⁸).

En revanche, l'expérience du Conseil citoyen permanent auprès du Parlement de la communauté germanophone de Belgique, alors en train d'être mis en place (suite à un décret de février 2019) n'est pas connue, et les collègues belges qui y contribuent n'ont pas été contactés dans la préparation de la Convention.

Si l'idée d'un pilotage indépendant du commanditaire et du CESE a finalement prévalu dans les négociations, ce n'est pas sans ambiguïté. En effet, le cadre de la mission du comité de gouvernance est fixé dans une [lettre du Premier ministre au président du CESE](#) du 2 juillet

26. Voir Marie-Angèle Hermitte, *Le droit saisi au vif. Sciences, technologies, formes de vie. Entretiens avec Francis Chateauraynaud*, Paris, Petra, coll. « Pragmatismes », 2013, le chapitre sur les conférences de citoyens pp. 297-338. Partant de l'analyse de Marie-Angèle Hermitte que je partage, j'avais transmis aux négociateurs des Gilets citoyens un schéma de principe d'organisation de la Convention à défendre pour séparer clairement le rôle de commanditaire (gouvernement et CESE) de celui du Comité de gouvernance (mél du 2 mai 2019).

27. Frédéric Mouchon et Émilie Torgemen, interview de François de Ruyg, *Le Parisien*, 18 mai 2019, *loc. cit.*

28. Voir Claire Meillier-Wilson (2021), « Comparing the Climate Assembly UK and the Convention Citoyenne pour le Climat », *op. cit.*

2019, lettre finalisée lors de la réunion du 26 juin, et non dans une lettre directement adressée au comité de gouvernance. Cette lettre indique : « *Je souhaite que le CESE organise les travaux de cette convention citoyenne en mettant en place un comité de gouvernance. 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.*

Un collège de garants sera également désigné par les Présidents des trois assemblées législatives et consultative : il veillera à ce que les travaux de la Convention se déroulent dans le respect des principes d'impartialité et de sincérité. Enfin un appui technique et juridique sera mis en place pour assurer la transcription juridique des propositions.

Afin de permettre l'organisation de la première réunion de la Convention Citoyenne au plus tard mi-septembre, le comité de gouvernance devra définir les modalités du tirage au sort et l'ensemble des points nécessaires à son lancement pour mi-juillet au plus tard. » (je souligne)

Cette formulation marque bien le point d'équilibre de la négociation : le CESE organise la Convention mais en délègue le pilotage stratégique au comité de gouvernance dans lequel ses membres, au nombre de 7 sur 15, ne sont pas majoritaires mais, fortement liés par des habitudes de travail communes contrairement aux autres membres, pèsent d'un poids décisif. Mais l'ambiguïté de cette formulation est de ne pas expliciter la nature des rapports entre le comité de gouvernance qui pilote et le CESE qui organise la Convention : le comité, « doté d'une autonomie de décision » est-il pour autant souverain par rapport à l'organisateur, doit-il lui rendre des comptes, les instances du CESE peuvent-elles se prononcer sur l'organisation de la Convention que décide le comité de gouvernance ?²⁹ Cette ambiguïté a suscité de très fortes tensions dans le travail du comité de gouvernance³⁰. Ces tensions ont conduit au bord de la rupture quand il s'est agi de proposer aux citoyens une session 6bis supplémentaire, qui s'est tenue les 3 et 4 avril 2020, dans le but de transmettre au gouvernement une partie de leurs propositions, non encore adoptées par un vote solennel, pour que l'exécutif les prenne en compte dans l'élaboration du plan de relance. Cette proposition allait très au-delà de la lettre de mission reçue par le président du CESE : en la dotant de la faculté de s'adresser à l'ensemble de la société sur la sortie de la crise sanitaire, elle faisait de la Convention un acteur politique. L'organisation de cette session confrontait donc des représentations du rôle politique de la Convention très opposées. La qualification de ce rôle avait été au centre d'une première controverse au sein du comité de gouvernance dès le début de son travail, quand la question s'est posée : les citoyens sont-ils souverains ou seulement dotés d'une capacité autonome de propositions quant au fonctionnement de la Convention ?

29. Par contraste, l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) qui était le commanditaire de la première conférence de citoyens en France, en 1998 sur les OGM dans l'alimentation, organisée à l'Assemblée nationale, écrivait : « *Pour assurer un maximum de neutralité et de transparence à l'ensemble du processus, l'organisation de la Conférence a été confiée à un comité de pilotage indépendant qui prendra collectivement toutes les décisions nécessaires sans en référer à une quelconque autorité de tutelle* », cité dans Daniel Boy, Dominique Donnet-Kamel et Philippe Roqueplo, « [Un exemple de démocratie participative : la "conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés](#) », *RFSP*, vol. 50 n° 4-5, août-oct. 2000, pp. 779-809.

30. On peut également noter que le comité de gouvernance assemblait finalement en son sein les fonctions confiées à trois instances distinctes dans le cas irlandais : le *secretariat*, l'*expert advisory group* et le *steering group*.

5. La « souveraineté » de la Convention citoyenne

Associée aux discussions sur la délimitation du rôle du comité de gouvernance, s'est posée conjointement la question de la « souveraineté » de la Convention³¹. Le terme est employé dans les premières réunions du comité, en particulier par les animateurs quand ils rejoignent ces réunions début septembre, mais pose problème quand le comité de gouvernance doit prendre ses premières décisions sur l'organisation du travail de la Convention : quelle marge de manœuvre laisser aux citoyens pour interpréter le mandat que leur confiait l'exécutif ?

Le comité de gouvernance s'est considéré comme le strict gardien de ce mandat délimité par les termes de la lettre du Premier ministre au président du Cese, en date du 2/07/2019. Par exemple, ce mandat porte sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, pas sur l'adaptation au changement climatique ; il porte sur des mesures législatives et réglementaires, pas sur l'action des collectivités territoriales... Ces sujets seront donc considérés comme étant hors champ de la Convention, quand bien même des citoyens les ont abordés et auraient souhaité les approfondir.

La question de la souveraineté de la Convention s'est reposée autour de l'idée, prévue dans la lettre de mission, d'associer deux citoyens tirés au sort au travail du comité, sur le modèle du *steering group* des assemblées irlandaises, idée défendue par les Gilets citoyens pour éviter, parmi d'autres raisons, que le comité de gouvernance prenne trop de pouvoir sur la Convention. La discussion du comité, le 12 septembre 2019, sur la manière de les désigner était l'occasion de poser une objection, ce que j'ai fait par un mél du 11/09/2019 : « *Je ne connais aucune assemblée de cette taille pour qui l'exercice de sa souveraineté ne passe pas par la faculté de se doter de ses propres instances de gouvernance, en l'occurrence l'élection d'un bureau de quelques membres (...)* Aussi, il me semble indispensable que notre comité ouvre à la convention citoyenne la possibilité de se doter de ses propres instances ». L'idée a été assez sèchement repoussée. D'une part, le terme d'« élection » d'un bureau était mal choisi, il semblait réintroduire un mécanisme de délégation par l'élection alors qu'un gros effort a été fait pour que tout le fonctionnement de la Convention repose sur le tirage au sort (affectation dans les groupes thématiques, désignation dans le comité de gouvernance ou dans des tâches de rédaction...). Il aurait fallu dire « *ouvrir à la Convention la faculté de se doter de ses propres instances de gouvernance, en l'occurrence par la désignation d'un bureau par tirage au sort de volontaires* », comme cela a été fait pour la désignation des citoyens qui ont participé au comité de gouvernance. Ma proposition était néanmoins claire et préconisait d'inverser les rôles : ce « bureau citoyen » aurait invité le comité de gouvernance à ses réunions en tant que de besoin plutôt que d'avoir deux citoyens participant au comité de gouvernance. D'autre part, plusieurs membres du comité craignaient qu'un tel « bureau citoyen » conduise à créer des hiérarchies et des formes de leadership indésirables au sein de la Convention. Un vice-président du CESE a finalement rétorqué à mon appréciation du rôle du comité comme « *instance faite normalement pour faciliter leur travail [des citoyens], non pour le gouverner* », que c'était bien le rôle du comité de gouverner la Convention. À la suite de cet échange, le terme de souveraineté de la Convention n'a plus été employé

Ce point me semble central quant à la conception de ce qu'est la Convention : un simple dispositif de participation (à l'instar des minipublics réunis par le CESE dans le cadre de la

31. Cette question de la souveraineté de la Convention faisait partie des « lignes rouges » défendues par les Gilets citoyens. Elle était essentiellement référée à la possibilité pour les citoyens de voir leurs propositions être ratifiées par référendum, en réponse à la revendication de référendum d'initiative citoyenne (RIC) portée par les Gilets jaunes, sans proposition concernant la gouvernance de l'assemblée citoyenne. Voir la rubrique « Une Convention citoyenne souveraine, liée à un référendum » sur le site des gilets citoyens, <https://giletscitoyens.org/nos-travaux/>

préparation de ses avis) ou bien une Assemblée de citoyens chargés d'écrire la loi ? Les représentations, divergentes parmi ses membres, du rôle du comité de gouvernance n'ont pas vraiment permis d'y débattre de cette question, la lettre de mission réglant par avance le problème. Mais ce colloque la rouvre.

Pour avancer dans la perspective du citoyen législateur et d'une assemblée citoyenne instituée dans le processus législatif, le tirage au sort d'un bureau de l'assemblée, à renouveler périodiquement, devrait être expérimenté. Cela suppose que l'assemblée dans son ensemble et le bureau tout particulièrement puissent s'appuyer sur une administration comme c'est le cas des assemblées législatives avec les administrateurs de l'Assemblée nationale ou du Sénat en France, et les attachés parlementaires des groupes politiques qui, dans notre cas, pourraient être dédiés aux groupes thématiques. Le Conseil citoyen permanent auprès du Parlement de la communauté germanophone en Belgique s'appuie ainsi sur un secrétariat permanent³², tout comme les assemblées citoyennes irlandaises dispose d'un secrétariat. Ces administrateurs et attachés devraient être formés aux techniques d'animation de groupes pour accompagner le travail des citoyens comme le font actuellement les animateurs. Il resterait à examiner les variations souhaitables de telles modalités selon que l'assemblée citoyenne est dédiée à quelques sujets, comme dans le cas irlandais, ou à une mission plus transversale dans le processus législatif comme dans la proposition d'assemblée citoyenne du futur³³, celle-ci ayant à examiner le travail des assemblées législatives élues du point de vue de la prise en compte des enjeux de long terme, avec la possibilité d'un « veto constructif » obligeant les assemblées élues à réviser leurs propositions ou projets de loi.

6. La place des controverses dans la manière d'aborder la tâche confiée à la Convention citoyenne

Après le tirage au sort, la seconde tâche du Comité de gouvernance était d'organiser le travail de la Convention pour répondre à son mandat. Un « sous-comité méthodologique » (une section de travail de tout le comité) a été mis en place et s'est réuni presque deux fois par semaine entre fin août et fin septembre, moins souvent ensuite.

Le cadrage du travail devait surmonter un double risque, en particulier parce que la matière de base était principalement construite par le MTES (le socle d'informations initiales) :

- La dépolitisation de l'approche des travaux de la Convention par un centrage très technique ou technocratique. La première note de cadrage (27/08) propose par exemple : « *Au total, nous souhaitons arriver à une forme de matrice des champs d'action (potentiels physiques) et des moyens d'action (politiques et mesures), et proposer une cartographie de l'action actuelle et des renforcements / amendements envisageables* », matrice qui ne désigne aucun acteur (mon mail au comité du 22/08/2019). La question plus politique « Peut-on faire face à l'urgence climatique et conduire la transition écologique dans le cadre du système économique actuel ? », portée par les nombreux acteurs rassemblés dans la *Marche du siècle*, ne sera pas posée, par exemple.
- L'absence de confiance dans la capacité des citoyens tirés au sort pour identifier les blocages de l'action publique en matière climatique et les intérêts en jeu (représentés pour certains au sein du comité de gouvernance) par des débats contradictoires.

32. Christoph Niessen et Min Reuchamps (2019), « [Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone](#) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 21(2426), pp. 5-38.

33. *Inventer la démocratie du XXI^e siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, op. cit.

Pour surmonter ces risques, l'IDDRI³⁴ et les Gilets citoyens ont poussé une approche en termes de controverses : identifier et décrire les controverses sur les grands thèmes retenus pour permettre un débat contradictoire. Il faut noter que si l'analyse en termes de controverses s'est répandue dans les sciences sociales depuis vingt ans, autour des travaux de Bruno Latour et du Centre de sociologie de l'innovation, puis du Medialab à Sciences Po Paris³⁵, si elle a été adoptée dans plusieurs conférences de citoyens et dans quelques débats publics de la CNDP, elle n'est pas fortement partagée au sein du comité de gouvernance. La Convention citoyenne l'aura faite progresser et le CESE a publié fin 2020 une étude sur cette approche³⁶ qui indique : « *La façon d'analyser ces controverses y est essentielle : elle doit conduire à distinguer d'une part ce qui peut faire l'objet de consensus entre les organisations représentées au Cese ou donner lieu à l'élaboration d'un compromis entre elles, et d'autre part ce qui relève de divergences de fond, normales dans une société pluraliste et qu'il serait vain de vouloir négliger : dans ce dernier cas, la mise en évidence des arguments en présence est aussi importante pour construire des avis pertinents, susceptibles d'éclairer les pouvoirs publics tant sur les décisions qu'ils auront à prendre que sur les constats de consensus (souvent déjà connus ou pressentis) ou les pistes de compromis à construire* » (p. 5-6).

Le comité de gouvernance a commencé de s'atteler à cette tâche : début septembre, un travail de rédaction de « fiches controverses » est entrepris pour chacune des 5 thématiques définies pour le travail de la Convention (Consommer, Produire et travailler, Se déplacer, Se Loger et Se nourrir)³⁷. Mais le temps manque pour conduire ce travail à son terme, passer d'une culture du consensus et du compromis à une culture des controverses. Ce travail, qu'il aurait ensuite fallu réécrire pour en faire la matière de base de la Convention, ne sera donc pas diffusé. Il en restera juste une séquence sur les blocages dans la mise en œuvre des politiques climatiques lors de la 2^{ème} session de la Convention. Mais s'il avait pu aboutir dans les temps, cette analyse des controverses aurait doté les citoyens d'une meilleure capacité de hiérarchiser les enjeux sur lesquels travailler et de choisir les experts à entendre dans un débat contradictoire. Ce manque de débat contradictoire est l'un des reproches souvent adressés à la Convention, il tient largement, à mon sens, au partage insuffisant d'une culture des controverses au sein du Comité de gouvernance.

7. La forme du rapport à rendre à l'exécutif : écrire la loi, écrire un projet de loi ?

La lettre du Premier ministre au président du CESE prévoit assez précisément la forme du rapport à rendre par la Convention : « *un rapport faisant état de ses discussions ainsi que l'ensemble des mesures législatives et réglementaires qu'elle aura jugée nécessaire pour atteindre l'objectif de réduction des émissions* », la Convention bénéficiant d'« *un appui technique et juridique pour assurer la transcription juridique des propositions* ». Le comité de gouvernance a discuté dès septembre de la mise en place de cet appui juridique.

34. Voir le billet de Sébastien Treyer du 27/08/2019, « [La Convention citoyenne pour le climat : pour quoi faire ?](#) », blog de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI, fondé par Laurence Tubiana). Dans ce billet, Sébastien Treyer indique : « *Il nous semble que ce que nous attendons des citoyens réunis est de juger d'arbitrages qui sont aujourd'hui difficiles à réaliser, tant dans les débats d'experts que dans les choix des décideurs politiques.* » S. Treyer a fait partie du « groupe d'appui », le groupe d'experts au service des citoyens pour finaliser leurs propositions, en particulier auprès du groupe « Se nourrir ».

35. Voir les sites <http://www.bruno-latour.fr/fr/node/31>, <https://controverses.minesparis.psl.eu/presentation/> et <https://controverses.sciences-po.fr/>

36. Michel Badré (dir.), *Étude sur la méthode d'analyse des controverses au sein du CESE*, novembre 2020.

37. Sans être expert d'aucun des thèmes, mais en tant que « méthodologue », j'avais présenté au sous-groupe « méthodologie » du comité, le 13/09/2019, en réaction aux premières rédactions des fiches, une courte note sur le cadrage des controverses auquel il me semblait nécessaire d'aboutir pour permettre aux citoyens d'identifier les débats contradictoires sur chacun des enjeux controversés.

Cette formulation pouvait faire craindre qu'un excès de formalisme juridique conduise à déposséder les citoyens du produit final de la Convention, comme cela s'était vu, par exemple à la suite de la révolution tunisienne de 2011, pour la rédaction de la nouvelle constitution du pays. J'ai fait part de cette crainte au comité de gouvernance (mail du 6/09/2019). Mais ce formalisme était garant d'une transmission « sans filtre » des mesures, m'a-t-on répondu de manière convaincante. Ce débat interne au comité a conduit à une note du 7/09/2019 cadrant le travail attendu du « comité légistique » (le groupe des juristes chargés de transcrire les propositions des citoyens sous forme de mesures législatives ou réglementaires) : une « *transcription sous mandat de la convention citoyenne* ». Il s'agissait bien de reconnaître aux citoyens la faculté d'écrire la loi. En revanche, savoir si cela devait prendre la forme d'un projet de loi complet ou seulement de mesures législatives séparées est resté dans l'ombre.

Mais le débat sur la forme finale du rapport a resurgi quand il s'est agi de définir sur quoi les citoyens voteraient lors de leur dernière session de juin 2020 : les 150 mesures, les 50 objectifs ? La discussion précédant cette septième session de la Convention s'est focalisée sur ce qu'il était susceptible d'être proposé au référendum : des mesures, des objectifs ou des familles d'objectifs ? J'ai argumenté à nouveau en mai et juin 2020 l'intérêt de regrouper les mesures législatives transcrites par le comité légistique sous la forme d'un projet de loi complet (exposé des motifs et transcription juridique), mais l'idée n'a pas été retenue. D'une part les transcriptions légistiques n'étaient pas toutes aussi précises qu'un article de loi (en particulier quand des seuils sont en jeu, dont la fixation résulte toujours d'une négociation entre parties prenantes), le projet de loi aurait donc comporté des trous. D'autre part, cette proposition excédait à nouveau la lettre de mission et rendait trop explicite le rôle de citoyens législateurs tenu par la Convention, alors qu'une part du comité leur déniait ce rôle.

Ces discussions portaient donc au fond sur la capacité des citoyens ordinaires d'écrire la loi, non dans un sens métaphorique (être les auteurs de la loi, comme les juges en sont la bouche dans l'interprétation célèbre de Montesquieu), mais dans celui plus concret d'écrire le projet de loi que l'exécutif transmettrait sans filtre au Parlement. Le débat est crucial pour de prochaines Assemblées citoyennes et pour la perspective des citoyens législateurs.

Conclusion : Deux qualifications de la Convention citoyenne — dispositif participatif innovant ou nouvelle forme de représentation démocratique — aux conséquences distinctes en matière de gouvernance

Cette communication témoigne du fait que les travaux du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat pour organiser et cadrer le travail des citoyens, avant même leur démarrage, ont engagé les conceptions différentes que ses membres pouvaient avoir de l'exercice politique qu'était la Convention : dispositif participatif innovant ou nouvelle forme de représentation démocratique, perspective de la participation citoyenne ou perspective des citoyens législateurs. Nous l'avons d'abord rapporté à la négociation politique qui a abouti à une composition « représentative » du comité de gouvernance. Le poids des logiques représentatives a marqué le travail et le fonctionnement du comité de gouvernance au-delà ou en conséquence de sa composition « représentative ». Le comité a considéré que ses décisions devaient traduire un consensus ou un compromis entre ses différentes composantes plutôt que résulter d'une délibération entre ses membres. Il a préféré une conception pédagogique³⁸ de l'apprentissage des citoyens par manque de confiance dans leurs capacités à se frotter aux débats contradictoires des experts et à se former dans les controverses. Il a craint l'affirmation

38. Terme pris ici au sens de l'instruction publique, opposée par Michel Callon au débat public et à la co-construction. « Des différentes formes de démocratie technique », *Responsabilité et environnement-Annales des Mines*, n° 9, 1998, pp. 63-73.

d'une figure de citoyens législateurs porteurs d'un projet de loi complet. Il a failli exploser quand la Convention citoyenne est devenue un acteur politique autonome. Ces exemples, sur lesquels j'ai apporté mon témoignage — d'autres témoignages pourraient bien sûr me contredire —, comme le devenir de la promesse d'une transmission sans filtre de leurs propositions, soulignent que la Convention est restée subordonnée au système institutionnel représentatif classique.

C'est que l'opposition de perspectives, entre participation citoyenne ou citoyens législateurs, se marque en fait dès la définition de l'institution qui va accueillir les assemblées citoyennes : leur positionnement cadre leur inscription ou non dans le processus législatif. Organiser la Convention citoyenne au CESE, comme le précise l'annonce du président de la République le 25 avril 2019, ferme d'emblée toute inscription forte de son travail dans le processus législatif puisque le CESE n'est pas une assemblée législative. L'annonce était d'ailleurs explicite puisqu'elle inscrivait la Convention dans la perspective de la transformation du CESE en Conseil de la participation citoyenne. Le cas français est de ce point de vue très différent des cas irlandais ou germanophone belge, dans lesquelles l'assemblée citoyenne prend place à côté du Parlement. Ce point mérite d'être souligné pour penser la mise en place d'autres assemblées citoyennes en France.

Pour que les assemblées citoyennes ne soient plus subordonnées au système représentatif, outre leur inscription juridique dans le système institutionnel d'écriture de la loi, mon témoignage a cherché à pointer quelques pistes de réflexion qu'il s'agirait d'explorer plus avant. Bien d'autres doivent également être parcourues, depuis le conflit de légitimité potentiel entre assemblées élus et assemblées citoyennes jusqu'au rapport entre assemblées issues du tirage au sort et participation politique de masse. Mais toute réflexion en ce sens doit partir de la perspective des citoyens législateurs, dont l'expérience de la Convention citoyenne pour le climat, après d'autres assemblées citoyennes, a montré qu'elle était valide, et non plus de la perspective d'une modernisation de la participation citoyenne, aussi innovante fut-elle. Cette dernière perspective, nous avons tenté de le monter autour de la question classique « qui gouverne ? », ne permet pas de penser une assemblée citoyenne inscrite dans le fonctionnement législatif à égalité des assemblées élues.