



HAL
open science

Gouverner une Assemblée citoyenne ? 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 ? Le rôle du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat. 2022. halshs-03511551v2

HAL Id: halshs-03511551

<https://shs.hal.science/halshs-03511551v2>

Preprint submitted on 7 May 2022

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 ?

Le rôle du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat

Jean-Michel Fourniau

Directeur de recherche émérite à l'Université Gustave Eiffel

jean-michel.fourniau@univ-eiffel.fr

Résumé :

« Qui gouverne une assemblée citoyenne ? » La question vise les conditions qui permettraient de pérenniser et d'institutionnaliser ce type d'exercice démocratique. Cet article en témoigne, en France, même les approches qui voient dans les assemblées de citoyens tirés au sort une nouvelle forme de représentation démocratique ont répondu à cette question selon les schèmes anciens de la participation du public. Ceux-ci ont conduit à penser la souveraineté de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) en termes de pilotage indépendant de l'exécutif et non comme la prérogative d'un Parlement des citoyens. Les travaux internationaux sur les mini-publics abordent au contraire la question en termes d'autonomie de la délibération des citoyens qui doit être protégée par des règles de fonctionnement et encouragée par l'animation. Cela conduit à des dispositifs très différents, concentrant en France dans un comité de gouvernance les fonctions de pilotage stratégique, de conseil scientifique et d'organisation, plus souvent distribuées à l'étranger entre différentes instances. Cet article retrace la genèse et certains aspects du fonctionnement du comité de gouvernance de la CCC. Son fil directeur est de considérer que les enjeux de pouvoir révélés par le pilotage et l'organisation d'une assemblée citoyenne engagent le regard que l'on porte sur ces exercices — participation à l'élaboration des décisions publiques ou fabrique de la loi —, qui conditionne à son tour la manière d'aborder leur gouvernance.

Plan

Introduction : Autogouvernement ou pilotage externe des assemblées citoyennes	2
I. Le brouillage des frontières entre fabrique de la loi et action publique	4
1. Élaboration des décisions publiques et fabrique de la loi	4
2. La trame de fond du processus de construction de la Convention citoyenne	5
3. Indépendance de l'assemblée citoyenne ou équilibre des relations avec son commanditaire	8
II. Les trois acteurs de la construction du rôle politique de la Convention citoyenne	9
1. L'exécutif	9
2. Les Gilets citoyens	11
3. Le Cese	13
4. Une référence partagée au « modèle irlandais »	14
III. Les résultats de la négociation : L'indépendance de la Convention et du comité de gouvernance	17
1. La composition du comité de gouvernance	17
2. La lettre de mission	18
3. Le périmètre d'autonomie du comité de gouvernance	19
IV. Trois mises à l'épreuve du rôle politique de la convention citoyenne dans le travail du comité de gouvernance	21
1. La « souveraineté » de la Convention citoyenne	21
2. La place des controverses dans les débats de la Convention citoyenne	22
3. La forme du rapport à rendre à l'exécutif : mesures législatives ou projet de loi ?	23
Conclusion : Dispositif participatif innovant ou nouvelle forme de représentation démocratique	24

GOUVERNER UNE ASSEMBLEE CITOYENNE ?

Le rôle du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat

Jean-Michel Fourniau

Directeur de recherche émérite à l'Université Gustave Eiffel

jean-michel.fourniau@univ-eiffel.fr

INTRODUCTION : AUTOGOUVERNEMENT OU PILOTAGE EXTERNE DES ASSEMBLEES CITOYENNES

La Convention citoyenne pour le climat (CCC) est considérée comme une « assemblée citoyenne », catégorie spécifique de « dispositif délibératif représentatif » dans la littérature internationale [OCDE, 2020], depuis l'assemblée citoyenne de Colombie britannique en 2004 puis celle en Ontario en 2006, jusqu'aux assemblées citoyennes irlandaises (2011-2013 ; 2016-2018 ; 2020-2021 ; deux autres ont démarré en 2022). Leur débouché législatif et référendaire appelle à mettre en regard les modes de gouvernance des assemblées citoyennes et élus. Des chercheurs britanniques ont introduit ce type de comparaison :

« 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. »
[Sutherland et Kovne, 2020, p. 2]

L'analyse de la Convention citoyenne pour le climat proposée par Thierry Pech, qui y voit un *Parlement des citoyens* [2021], pousse à s'engager dans cette comparaison :

« Qu'un comité de personnalités extérieures à l'assemblée des citoyens puisse lui imposer ses vues ne va pas de soi : l'idée que des décisions relatives à leur travail puissent être prises par quiconque en dehors des citoyens eux-mêmes soulève a priori une contradiction dans les termes (...) Pour satisfaire pleinement cet idéal, l'assemblée temporaire des citoyens aurait pu à la limite s'auto-instituer, par exemple en commençant par élire un bureau ayant pour mission d'élaborer son règlement et de fixer son agenda. Le rôle du comité de gouvernance aurait alors essentiellement consisté à organiser ce moment d'auto-institution avant de s'effacer ou de se cantonner à une fonction d'appui technique et de médiation. » [Pech, 2021, p. 89]

Malgré ces invitations, cet article n'entend pas entrer dans une discussion normative sur l'auto-institution d'une assemblée citoyenne, l'autonomie de ses participants et ce qu'aurait pu être, dans ces conditions idéales, sa gouvernance. Il a un propos beaucoup plus modeste : décrire, dans le cas de la Convention citoyenne pour le climat (CCC), la forme donnée à sa gouvernance et quelques aspects du fonctionnement du comité de gouvernance, pour éclairer les réponses données en situation à la question « Qui gouverne une assemblée citoyenne ? ». Ce papier est un témoignage d'un membre du comité de gouvernance de la CCC qui entend s'interroger sur son rôle en ayant en perspective que si l'on veut pérenniser et institutionnaliser les assemblées citoyennes, il est nécessaire d'aborder les enjeux de pouvoir soulevés par le pilotage et l'organisation de ces exercices démocratiques¹.

¹. Une version préliminaire de ce papier a été présentée au colloque coorganisé par l'Université Yale et Respublica : *Towards Citizen-Legislators? The Case of the French Citizens' Convention for Climate (2019-2021)*, du 19 au 21 mai 2021, (<https://campuspress.yale.edu/citizenlegislators/>). Pour une comparaison des

L'OCDE [2020] considère les assemblées citoyennes 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. Alors même que le rapport de l'OCDE s'intéresse à l'institutionnalisation de « processus délibératifs représentatifs », il ne structure pas sa description des multiples processus délibératifs présentés – assemblées citoyennes, jurys ou conférences de citoyens² – autour de la distinction entre processus de participation à l'élaboration des décisions publiques et processus de fabrication de la loi, mais les différencie 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 dispositifs délibératifs comme l'un des enjeux majeurs de leur fonctionnement. Un autre rapport des organismes britanniques qui pilotent la plupart de ces exercices délibératifs en Grande-Bretagne [Involve et al. 2020] 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 stratégique des assemblées, principalement dans l'organisation de leur travail et leur dynamique d'ensemble [Meillier-Wilson, 2021]. Mais la nécessité pour une assemblée citoyenne d'être dirigée par une équipe extérieure n'est pas questionnée.

Ces enjeux de pilotage et d'organisation engagent pourtant le regard que l'on porte sur ces exercices — élaboration des décisions publiques ou fabrication de la loi —, qui conditionne à son tour la manière d'aborder leur gouvernance. L'article analyse comment dans le processus de construction et le fonctionnement de la CCC ces deux perspectives se sont confrontées. La première partie rappelle dans quelles conditions leur distinction ancrée dans les textes sur la participation du public, a été bousculée par les Gilets jaunes et le Grand débat national, ce qui a rendu envisageable une assemblée citoyenne tirée au sort. La deuxième partie précise les visions différentes du rôle politique de la CCC à partir desquelles les principaux acteurs du processus de construction de la CCC ont cadré son pilotage. La négociation à laquelle donne lieu ce processus aboutit à un compromis sur ce rôle politique et la composition du comité de gouvernance dont la troisième partie dégage les caractéristiques principales. Enfin, la dernière partie restitue trois épreuves du début du travail du comité de gouvernance, dans l'été 2019, qui montrent comment les différences de conception du rôle politique de la CCC y ont joué : 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 CCC ; et la forme du rapport à rendre à l'exécutif.

Mon témoignage se fonde sur mon investissement dans le comité de gouvernance de la CCC³ en tant que « méthodologue » des dispositifs participatifs et délibératifs — reprenant ainsi la posture de collègues dans le G1000 et le G100 en Belgique [Jacquet et Reuchamps, 2016], 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 Fung [2005] —, celui d'un chercheur ayant déjà pris position en faveur d'une

modes de fonctionnement de l'Assemblée nationale et de la Convention citoyenne pour le climat, voir [Buge, 2022] : Voir également [Reuchamps, Sautter, 2022].

². Courant 2019, l'OCDE a recensé 289 « processus délibératifs représentatifs », la plupart s'étant déroulés en 2018 et 2019, tous s'étant achevés au plus tard fin octobre 2019 (OCDE, 2020, p. 183). Voir également les travaux du [POLITICIZE Project](#) conduits à l'Université de Louvain par E. Paulis et ses collègues.

³. Ma participation au comité de gouvernance m'a donné de multiples occasions de discussion avec les acteurs de sa construction et de réflexion sur son fonctionnement. Je remercie plus particulièrement Thierry Pech, coprésident, et Mathilde Imer, membre du comité, pour ces échanges.

assemblée citoyenne souveraine [Bourg et *al.*, 2011 ; Bourg et *al.*, 2017b]. Il s'appuie également sur ma participation au collectif des Gilets citoyens (voir infra) qui m'a permis d'avoir un regard sur la négociation politique ayant abouti à établir les modalités d'organisation de la CCC et la composition du comité de gouvernance⁴. 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 dispositifs⁵ [Bobbio et Fourniau, 2014]. La nature essentiellement réflexive de ces divers engagements participatifs m'a conduit à les considérer comme des terrains d'enquête et à en restituer les enseignements selon les standards académiques. Toutefois, parce que j'utilise largement des matériaux dont je suis moi-même la source et qu'il est trop tôt pour recouper par d'autres sources, cet article sur le comité de gouvernance de la CCC conserve la forme d'un témoignage, souvent écrit à la première personne.

I. LE BROUILLAGE DES FRONTIÈRES ENTRE FABRIQUE DE LA LOI ET ACTION PUBLIQUE

Le rapport de l'OCDE [2020] ne tire pas des situations contrariées dans lesquelles ont été convoquées les assemblées citoyennes qu'il recense 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 » [Conseil d'État, 2018]⁶, entre démocratie représentative et démocratie participative.

1. Élaboration des décisions publiques et fabrique de la loi

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'Århus) :

⁴. Il tire parti de l'appui que j'ai apporté au printemps 2019 aux négociations entre les Gilets citoyens et le secrétariat général de la présidence de la République (« l'Élysée ») ou le cabinet du ministre de la transition écologique et solidaire (MTES). Sans jamais participer directement aux entretiens à l'Élysée ou au ministère, j'ai régulièrement échangé, principalement par mél, avec Mathilde Imer et Quentin Sauzay, co-présidents de l'association Démocratie ouverte, qui conduisaient les négociations pour le collectif des Gilets citoyens, pour les aider à élaborer les principes à faire valoir concernant l'organisation et le pilotage de la Convention citoyenne, principes traduits en « lignes rouges » dans le vocabulaire du collectif.

⁵. 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 [Fourniau, Tafere, 2007] ; et 2/ en 2013-2014, l'évaluation de la conférence de citoyens sur l'enfouissement des déchets nucléaires, dans le cadre du débat CNDP sur le projet Cigéo [Fourniau et Bobbio, 2014, en particulier la note complémentaire n° 1 « Conférence de citoyens et gestion à long terme des déchets radioactifs : une histoire difficile », pp. 55-67].

⁶. Le rapport du Conseil d'État sur la citoyenneté (2018) précise, p. 66 : 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.* ».

- 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 ouverts depuis les années 1970, et l'émergence des processus délibératifs comme les jurys et conférences de citoyens tirés au sort, 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 dans l'alimentation, en Europe...), qui ont parfois conduit 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 illégitimité⁷. L'attitude première des parlementaires vis à-vis de la CCC a pour cette raison été particulièrement méfiante⁸.

Aussi, la séparation qu'établissent les textes encadrant la participation du public entre son domaine de mise en œuvre (la démocratie participative) et la production de la loi (la démocratie représentative) a-t-elle d'abord une 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.

2. La trame de fond du processus de construction de la Convention citoyenne

Le processus de décision de la Convention citoyenne pour le climat, ramassé dans les 20 semaines qui séparent l'annonce de sa tenue par le président de la République le 25 avril 2019, de celle du lancement du « grand débat national » (GDN), le 4 décembre 2018, prend place dans le contexte politique d'une double mobilisation sociale totalement inédite, les Gilets jaunes et les mouvements pour le climat, et du parcours chaotique d'une réforme constitutionnelle voulue par E. Macron dès son élection mais avortée. Il ne s'agit pas dans ce papier de revenir en détail sur ces deux premières années d'un premier quinquennat particulièrement agité, mais de rappeler comment les idées d'assemblée citoyenne tirée au sort y ont circulé jusqu'à obtenir la légitimité politique que leur a conférée la CCC.

⁷. Exemple caractéristique, en France, un rapport de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) fustige en mars 2005 le débat public confié par le gouvernement à la CNDP sur la politique des déchets nucléaires en vue de l'élaboration du projet de loi soumis au Parlement au printemps 2006 : « 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.

⁸. Sollicitées au début de la Convention, les deux assemblées ont par exemple refusé de déléguer des administrateurs pour participer au comité légistique. C'est suite à la venue du président de la République à la 4^{ème} session, que des citoyens ont pu rencontrer des groupes ou être reçus par des commissions parlementaires.

Rappelons donc quelques éléments. Si l'idée d'assemblée citoyenne n'est pas encore très répandue au moment du lancement du GDN, les exemples de l'assemblée constitutionnelle islandaise de 2011 [Landemore, 2020] et surtout des deux assemblées citoyennes irlandaises de 2013-2014 – ayant conduit en mai 2015 à l'adoption du mariage pour tous par référendum – [Suiter et al., 2016], puis de 2016-2018 – ayant conduit en mai 2019 à l'adoption par référendum du droit au divorce – [Farrell et Suiter, 2019], ont circulé en France et servent de référence à divers travaux académiques et propositions militantes⁹. Par exemple, David Van Reybrouck, auteur de l'ouvrage remarqué *Contre les élections* [2014] avait eu l'occasion de s'en entretenir avec E. Macron avant l'annonce des « consultations citoyennes sur l'Europe » en septembre 2017¹⁰. Van Reybrouck proposait de donner aux citoyens européens une voix significative dans l'élaboration des politiques de l'UE en réunissant des assemblées de citoyens au niveau national (un échantillon aléatoire de 100 personnes dans chacun des 27 pays membres) qui déboucheraient sur des rassemblements à l'échelle de l'UE¹¹.

Dans la perspective de la réforme constitutionnelle annoncée, le groupe « Démocratie » de la Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH) publie, en octobre 2017, *Inventer la démocratie du XXI^e siècle* [2017b]. L'ouvrage propose la création d'une « assemblée citoyenne du futur » composée pour un tiers de « citoyens ordinaires » tirés au sort, à l'instar de la première assemblée irlandaise à la composition mixte¹². Dès le 6 décembre 2018, pour répondre à la crise des Gilets jaunes, la FNH s'inspire directement de ce dispositif et préconise de « créer des assemblées citoyennes composées de représentants des collèges du CNTE / Cese / Ceser et de citoyens tirés au sort dans les 101 départements français »¹³. Il est probable que le patron de Terranova, Thierry Pech, ait fait passer également des idées en ce sens, au cours de la préparation de la note du laboratoire d'idées sur le « référendum d'initiative citoyenne délibératif » [2019].

La démission de Nicolas Hulot, le très populaire ministre de la Transition écologique et solidaire, le 28 août 2018, marque sans doute un tournant politique dans le quinquennat, soulignant un mois après que le gouvernement ait dû repousser la réforme constitutionnelle suite à l'affaire Benalla, l'incapacité d'agir du gouvernement sur des enjeux majeurs, malgré les engagements de la France depuis la COP21 de Paris. Les marches pour le climat du 13 octobre puis du 8 décembre 2018 sont les plus importantes depuis le lancement de ces mobilisations citoyennes en 2014. Cyril Dion publie le 3 décembre 2018 dans *Libération*¹⁴ une tribune appelant les Gilets jaunes à rejoindre la marche pour le climat du 8 décembre. Lancée le 17 décembre 2018, la pétition de soutien à l'Affaire du Siècle, qui attaque l'État pour son inaction climatique¹⁵, recueille plus d'un million de signatures en moins de 48h. La barre des

⁹. L'assemblée islandaise est l'un des cas présentés dans le film *Demain* de Cyril Dion et Mélanie Laurent, qui dépasse le million d'entrées 5 mois après sa sortie le 2 décembre 2015.

¹⁰. L'initiative est préconisée par E. Macron dans son discours d'Athènes (7/09/2017) puis de la Sorbonne (28/09/2017) : « Pour une Europe souveraine, unie, démocratique ». Les consultations sont lancées en avril 2018 dans des formats en ligne ou en présence assez classiques. Format le plus innovant, une assemblée d'une centaine de citoyens issus des 27 pays de l'UE a travaillé les 4, 5 et 6 mai 2018 à Bruxelles pour élaborer un questionnaire en 14 points en direction de leurs concitoyens (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/38583-consultations-citoyennes-sur-leurope-lancement-debut-avril-2018>).

¹¹. Voir l'article plein de ressentiment qu'il cosigne avec Claudia Chwalisz dans *Politico*, le 12 février 2018 « Macron's sham democracy » (<https://www.politico.eu/article/macron-populism-sham-democracy-plans-to-revamp-decision-making-disappointing/>)

¹². Cet ouvrage fait suite à [Bourg et al., 2011] et [Bourg et al., 2017a]

¹³. Propositions de la FNH pour construire un nouveau contrat politique autour de la transition écologique et solidaire (<https://www.fnh.org/propositions-de-la-fnh-pour-construire-un-nouveau-contrat-politique-autour-de-la-transition-ecologique-et-solidaire/>).

¹⁴. Cyril Dion, « Gilets jaunes, venez marcher pour le climat », https://www.liberation.fr/debats/2018/12/03/gilets-jaunes-venez-marcher-pour-le-climat_1695741/

¹⁵. Voir <https://laffairedu siecle.net/laffaire/affaire-du-siecle-au-tribunal/>

deux millions est franchie en moins de 3 semaines, ce qui en fait la mobilisation en ligne la plus massive de l'histoire de France avec 2,3 millions de signatures en 2 mois. Marion Cotillard et Cyril Dion sont les deux figures les plus médiatiques de cette mobilisation.

Au moment où démarre le mouvement des Gilets jaunes en France, les grèves scolaires pour le climat que Gretha Thunberg avait entamé à la rentrée scolaire en Suède, le 20 août, se propagent dans le monde, en particulier après ses interventions à la COP24, en Pologne, début décembre 2018. Extinction Rebellion (XR) est lancé en Grande-Bretagne en octobre¹⁶. Youth for climate (ou Friday for future) et, plus explicitement, Extinction Rebellion, mouvements de désobéissance civile mettant l'action directe des citoyens au centre de leurs campagnes politiques, préconisent la mise en place d'une assemblée citoyenne pour la transition écologique. En Grande-Bretagne plus particulièrement, XR joue un rôle très actif dans la mise en place de Climate Assembly UK¹⁷, concomitante à la Convention citoyenne française.

Les Gilets jaunes sont également porteurs de propositions d'assemblées de citoyens tirés au sort, leur création figurant parmi les premières revendications mentionnées sur la page Facebook de *La France en colère*¹⁸, le plus influent collectif de Gilets jaunes animé par Priscillia Ludosky, Maxime Nicolle et Éric Drouet. Le mouvement dans son ensemble brandit de manière plus médiatisée des revendications de démocratie directe et expérimente des pratiques d'assemblée sur les ronds-points d'abord, puis lors de tentatives de structuration [Jeanpierre, 2019]. Le référendum d'initiative citoyenne (RIC) s'impose dès le début décembre 2018 comme la revendication phare¹⁹ fédérant un mouvement disparate et éclaté.

Dans ces diverses mobilisations s'affirme, face à d'autres imaginaires, l'ancrage du tirage au sort dans une stratégie de démocratie radicale. Nabila Abbas et Yves Sinomer [2021] l'indiquent : « À partir du moment où des mouvements citoyens ont revendiqué la sortition, où les mini-publics ont été couplés à la démocratie directe et où ils ont pu aboutir à des transformations réelles, une partie des acteurs orientés par l'imaginaire de la démocratie radicale ont repris le tirage au sort comme un élément important de ce dernier » (p. 40).

Suite à l'Acte 3 des Gilets jaunes, celui des incidents violents à l'Arc de triomphe le samedi 1^{er} décembre 2018, la toile assez lâche que pouvaient former ces différents fils d'arguments pour les assemblées de citoyens tirés au sort et les mobilisations directes s'agence en une trame de fond plus serrée des exigences populaires de participation démocratique auxquelles le gouvernement doit répondre. Cette trame conjoint des revendications de démocratie directe,

¹⁶. L'appel d'une centaine d'universitaires à l'action urgente face à la crise écologique, publié dans le *Guardian* le 26/10/2018, affirme leur soutien au collectif Extinction Rebellion et réclame avec XR « la création d'une assemblée de citoyens chargée de travailler avec les scientifiques, sur la base des preuves existantes et conformément au principe de précaution, afin d'élaborer de toute urgence un plan crédible pour une décarbonation totale et rapide de l'économie » (<https://www.theguardian.com/environment/2018/oct/26/facts-about-our-ecological-crisis-are-incontrovertible-we-must-take-action>)

¹⁷. La création d'une assemblée citoyenne sur le climat et la justice écologique est l'une des trois demandes mise en avant dès la création de la plateforme d'Extinction Rebellion (<https://extinctionrebellion.uk/the-truth/demands/>). Voir également la page sur les assemblées citoyennes : <https://extinctionrebellion.uk/be-the-change/citizens-assembly/>). Sur Climate Assembly UK, voir [CAST, 2021].

¹⁸. Voir la conférence de presse du 13/12/2018 rapportée par *Ouest France*, Jean-Loup Adénor, « Gilets jaunes. Quelles sont les 4 nouvelles revendications de "La France en colère" » ? <https://www.ouest-france.fr/societe/gilets-jaunes/gilets-jaunes-queelles-sont-les-4-nouvelles-revendications-de-la-france-en-colere-6128400>. *La France en colère* est également à l'initiative du *Vrai débat* créé fin janvier 2019 pour concurrencer le grand débat national avec un site au fonctionnement plus ouvert et contributif mais utilisant la même plateforme technique, selon les recommandations qui venaient d'être formulées par la CNDP [2019] : <https://levraidebat.org/>.

¹⁹. Voir par exemple Anthony Berthelot, « [Les gilets jaunes réclament le "RIC", le référendum d'initiative citoyenne](#) », *HuffPost*, 6/12/2018. Voir également Vincent Glad, « [Gilets jaunes. Histoire du RIC, un cri du peuple](#) », *Libération*, 2/01/2019. Pour un panorama plus large, [Magni-Berton et Egger, 2019].

avec le RIC, et de nouvelles formes de représentation démocratique, avec les assemblées citoyennes²⁰, qu'il conviendrait analytiquement de distinguer mais qui concrétisent des évolutions des imaginaires du tirage au sort. Ce qui les tient ensemble en tant que revendications démocratiques, c'est le débouché référendaire commun autour duquel se resserre la trame des attentes.

3. Souveraineté de l'assemblée citoyenne ou équilibre des relations avec son commanditaire

Cette irruption des revendications de la capacité de celles et ceux « qui n'ont aucun titre pour le faire à s'occuper des affaires communes » [Rancière, 2005], liant fortement assemblée citoyenne et RIC, comme la légitimité limitée du GDN [Fourniau, 2019] brouillent les séparations dressées entre démocratie directe, démocratie représentative et démocratie participative. La Convention citoyenne pour le climat naît des possibles ouverts par cette situation de trouble politique. Plus généralement, nous retenons que parce qu'elles sont créées dans ce type de situation 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-cinq ans pour l'élaboration des décisions publiques. Autrement dit, leur mise en œuvre pour la fabrique de loi semble être la caractéristique première des assemblées citoyennes : leur souveraineté les distingue des processus participatifs ou délibératifs²¹, et doit nous conduire à poser la question de leur gouvernance de manière radicalement différente.

Si l'on raisonne dans la perspective de la participation, dans laquelle les assemblées citoyennes sont des « dispositifs délibératifs représentatifs » au même titre que les jurys ou conférences de citoyens comparables à d'autres dispositifs participatifs, c'est-à-dire sans prendre en compte leur nouveauté et leur singularité de « Parlement des citoyens » [Pech, 2021], alors la question principale qui s'est imposée en France 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. Le commanditaire ne peut le 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 à créer la Commission nationale de débat public (CNDP) 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. La création d'instances d'évaluation indépendantes²² à la même époque avait pareillement répondu à la nécessité de séparer l'évaluation de la décision dans le domaine scientifique et technique.

Ces deux perspectives – le modèle du jury citoyen face au paradigme de l'assemblée citoyenne, pour reprendre les termes d'Yves Sintomer [2022]²³ – se sont confrontées dans le processus de

²⁰. Voir, par exemple, Jade Lindgaard, « [Climat : l'assemblée tirée au sort suscite l'espoir d'une démocratie directe](#) », *Mediapart*, 12 septembre 2019.

²¹. 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 [Courant, 2021] ; ni par Éric Buge qui met en avant la différence entre processus participatifs et délibératifs (Buge, 2020).

²². 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 centrale par une loi du 9 mai 2001.

²³. Dans son commentaire du livre de Thierry Pech [2021], Yves Sintomer considère que « Les conventions et assemblées irlandaises (...) représentent un cas paradigmatique de cette approche » qu'il nomme le « modèle du jury » et qu'il oppose au paradigme de l'assemblée citoyenne qu'inaugure la CCC en tant que Parlement des citoyens.

construction de la Convention citoyenne puis dans le travail du comité de gouvernance. La détermination du rôle politique de la CCC a été l'objet de cette confrontation, autour de l'ambition et du débouché décisionnel des propositions que feraient les citoyens. Trois épreuves du début du travail du comité de gouvernance, dans l'été 2019, l'illustrent particulièrement²⁴. Avant de les examiner, il convient de préciser comment la négociation politique du printemps 2019, à la suite du GDN, a configuré ces enjeux et focalisé les discussions entre les trois principaux acteurs du processus sur l'indépendance de la CCC, pour limiter l'influence de l'exécutif sur le dispositif délibératif et garantir l'impartialité de son jugement, plutôt qu'autour de la souveraineté d'un Parlement des citoyens, et l'expérimentation d'un renouveau démocratique.

II. LES TROIS ACTEURS DE LA CONSTRUCTION DU RÔLE POLITIQUE DE LA CONVENTION CITOYENNE

Suite à l'Acte 3 des Gilets jaunes, le Premier ministre décrète le 4/12/2018 un moratoire de six mois sur la hausse annoncée des taxes sur les carburants, et évoque le lancement d'un « large débat »²⁵. Le lundi 10 décembre, le président de la République confirme ces mesures au cours d'un entretien télévisé et précise les contours du « grand débat national » (GDN), que l'exécutif propose en réponse à la crise sociale et politique, et dans lequel il annonce s'impliquer personnellement²⁶. Il n'est pas encore question de Convention citoyenne, mais E. Macron demande à son ministre de la transition écologique et solidaire, François de Rugy, de préparer en vue de cette interview des propositions pour la suite à donner au GDN. Trois séquences distinctes pour la décision et la mise en place de la CCC s'enchaînent alors²⁷.

Le premier temps, du lancement du GDN à la mi-février 2019, est celui d'élaborations séparées propres à chacun des trois principaux acteurs du processus de construction de la Convention citoyenne : le cabinet du ministre de la transition écologique et solidaire (MTES), le collectif des Gilets citoyens et le Conseil économique, social et environnemental (Cese). Le second temps, après un accord de l'Élysée pour préparer un projet, est celui des premiers échanges entre l'exécutif (Élysée et MTES) et les Gilets citoyens qui préparent l'annonce de la tenue de la Convention citoyenne par le président de la République, le 25 avril 2019. Le troisième temps, jusqu'à la mise en place du comité de gouvernance conjointement par le ministre de la transition écologique et solidaire et le président du Cese, le 2 juillet 2019, est celui de la négociation de la place et du rôle de chacun des 3 protagonistes dans le pilotage et l'organisation de la Convention citoyenne.

1. L'exécutif

En vue de l'entretien télévisé du président de la République du 10/12/2018, son ministre de la transition écologique et solidaire, F. de Rugy, arrête deux thèmes pour une note politique qui

²⁴. On en reste dans cet article à la confrontation de propositions d'organisation et de gouvernance de la CCC sans les rapporter aux imaginaires démocratiques sous-jacents, ce qui aurait demandé une enquête spécifique.

²⁵. <https://www.vie-publique.fr/discours/207450-declaration-de-m-edouard-philippe-premier-ministre-sur-lannonce-dun>. Le cabinet du Premier ministre prend contact avec la CNDP dès le 5/12 pour commencer à préciser l'organisation du GDN et le rôle que peuvent y jouer Chantal Jouanno, sa présidente, et la CNDP.

²⁶. « Faire de cette colère une chance », <https://www.vie-publique.fr/discours/207468-allocution-televisee-de-m-emmanuel-macron-president-de-la-republique>

²⁷. Je remercie Léo Cohen, conseiller spécial du ministre de la transition écologique et solidaire puis membre du comité de gouvernance de la CCC pour l'entretien qu'il m'a accordé le 7 avril 2022 d'où je tire la structure de cette partie. Je m'appuie aussi sur une chronologie détaillée figurant sur le site des Gilets citoyens. Voir la rubrique « Historique des rencontres avec le gouvernement », <https://giletscitoyens.org/nos-travaux/>. Voir également Gaspard d'Allens, « [Comment Cyril Dion et Emmanuel Macron ont élaboré l'assemblée citoyenne pour le climat](#) », *Reporterre*, 10 juillet 2019.

entend marquer par un acte fort, traitant de sujets saillants sous l'angle de la vie quotidienne, la future sortie du grand débat à peine annoncé : les questions institutionnelles et l'écologie. La note, rédigée par son conseiller spécial, Léo Cohen, est transmise le samedi 8 décembre 2018 avec, sur le sujet institutionnel, deux scénarios : le recours au référendum, après quelques arguments contre la dissolution de l'Assemblée nationale ; ou une innovation démocratique forte, s'inspirant des exemples islandais et irlandais. La note étant bien accueillie à l'Élysée, F. de Rugy demande à son conseiller spécial de creuser la piste du second scénario avec une proposition susceptible de créer un effet de surprise. Celui-ci y travaille seul jusqu'à fin janvier, plongeant dans la vaste littérature sur les assemblées islandaise et irlandaises et les dispositifs participatifs innovants. Son travail reste interne à l'exécutif, en lien avec Anne de Bayser, la secrétaire générale adjointe de l'Élysée mais sans connexion avec la préparation du GDN²⁸ que celle-ci coordonne également, ni avec la CNDP qui, après la remise de son rapport méthodologique [CNDP, 2019], le 14/01/2019, et le déclenchement de la polémique sur le salaire de sa présidente quelques jours plus tôt, n'a plus voix au chapitre²⁹.

Suite à la rencontre, le 12 février 2019, entre le président de la République et les deux figures médiatiques de l'Affaire du siècle, Marion Cotillard et Cyril Dion, l'Élysée demande à l'administration de travailler à une proposition. Aucune décision officielle n'est encore prise, mais pour le conseiller spécial de F. de Rugy, c'est un « go » présidentiel qui permet d'ouvrir la deuxième phase de préparation de la Convention : il est désormais chargé d'en piloter le dossier de préfiguration en y associant, en interne à l'exécutif, d'autres administrations. Le ministre de la transition écologique et solidaire, son conseiller spécial Léo Cohen et d'autres conseillers, profitent d'un voyage officiel en Irlande en mars pour rencontrer les organisateurs des deux assemblées citoyennes irlandaises.

L'Élysée engage cette préparation sur deux fronts séparés, interne et externe. En interne, il s'agit d'affiner les premières propositions dans la perspective des annonces qui seront faites à la fin du GDN. Deux notes sont préparées par le MTES pour début avril 2019. La première vise à rassembler un ensemble des propositions sur la transition écologique qui émergent progressivement du GDN. La seconde porte sur la Convention citoyenne. Sans avoir eu directement accès à cette note pour le vérifier, considérons qu'elle est rédigée dans l'esprit de ce que dit Léo Cohen [2022, p. 26] : « En opérant un transfert de pouvoir au bénéfice de citoyens tirés au sort, les conventions permettent de placer la décision à distance de la pression de l'opinion et de l'immédiat » afin de répondre à une situation exceptionnelle de crise politique (p. 124). Le dispositif proposé dans cette note est dérivé du modèle irlandais, mais en plaçant la Convention auprès de l'exécutif plutôt qu'elle soit mandatée par le Parlement comme en

²⁸. Pour cette préparation est mise en place début décembre 2018 une « mission d'organisation et de coordination du grand débat national », officiellement créée par décret 2019-23 du 14 janvier 2019. Placée auprès du Premier ministre, elle est installée dans les locaux du ministère de la transition écologique, deux étages en-dessous de la CNDP. Il est à noter qu'elle est constituée en reprenant une partie de l'équipe du secrétariat général des consultations citoyennes pour l'Europe (SGCCE), formé en mars 2018 pour les organiser et comprenant plusieurs fonctionnaires du ministère des relations européennes qui seront les responsables du GDN. La ministre des Affaires européennes avait confié à la CNDP en mai 2018 une mission de conseil méthodologique auprès du SGCCE (voir Décision 2018/44 de la CNDP), ce qui a conduit à lui confier la restitution de ces consultations [CNDP, 2018]. Les premières propositions pour la conduite du grand débat, que fait la CNDP dès la mi-décembre 2018 ([voir l'article du Parisien du 20/12/2018](#)) en réponse à la saisine du Premier ministre pour une mission d'accompagnement et de conseil au gouvernement dans l'organisation du GDN (décision 2018/121 de la CNDP, le 17/12/2021), s'inspirent du schéma d'organisation des consultations citoyennes sur l'Europe. On sait que l'Élysée refuse de confier à la CNDP la restitution indépendante du grand débat (mentionnée à l'article 2 de la décision de la CNDP), ce qui conduit Chantal Jouanno à décider de mettre fin à sa mission (lettre au Premier ministre du 21/12/2018) après la remise du rapport de conseil de la CNDP, le 14 janvier 2019 [CNDP, 2019].

²⁹. Laurent Mauduit, « [Les secrets d'un hold-up](#) », *Mediapart*, 28 janvier 2019.

Irlande. Ce déplacement fait que le « transfert de pouvoir » recherché se concrétise essentiellement par la définition du débouché décisionnel de la Convention garantissant que certaines propositions pourront donner lieu à référendum et que d'autres seront transmises directement au Parlement. La note avance également le nombre de 150 citoyens tirés au sort. En termes d'organisation, pour que les citoyens produisent non pas un avis mais des mesures politiques précises susceptibles d'être traduites dans la loi, il est proposé de bien distinguer les rôles de l'exécutif, commanditaire de la Convention, et de l'organe chargé de sa gouvernance, en tirant les leçons de la trop faible séparation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre au cours du GDN.

2. Les Gilets citoyens

Dès le lancement du GDN, le travail interne à l'exécutif se fait en parallèle de la formation et des premières discussions du collectif qui sera connu ensuite sous le nom des Gilets citoyens : à l'initiative de l'association Démocratie ouverte, divers « acteurs de l'innovation démocratique » se réunissent aux Halles civiques de Paris, le 20 décembre 2018 puis le 16 janvier 2019. Il s'agit de proposer « une méthode pour une sortie démocratique et par le haut de la crise » via des assemblée de citoyens tirés au sort débouchant sur un référendum³⁰. Ces discussions permettent de finaliser le 21 janvier 2019 une lettre ouverte au président de la République « Pour un nouveau souffle démocratique », publiée le 23 janvier 2019 par *Le Parisien* sous le titre « Les “Gilets citoyens” écrivent à Macron »³¹. La lettre réclame la mise en place d'une « assemblée citoyenne » composée d'une centaine de personnes tirées au sort, qui serait chargée de faire le tri entre toutes les propositions issues du grand débat national, avant d'organiser un référendum à choix multiple (et propose également de mettre en place un observatoire indépendant des débats, ce qui sera fait dès fin janvier³²). Parmi les signataires de la *Lettre ouverte*, se retrouvent au côté d'une figure des Gilets jaunes, Priscillia Ludosky, les porteurs médiatiques de l'Affaire du siècle, Marion Cotillard et Cyril Dion, la négociatrice de la COP21 de Paris, 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. Toutes ces personnes joueront un rôle important dans la Convention citoyenne. Cette dynamique externe conforte le travail fait en interne à l'exécutif par le conseiller spécial du ministre de la transition écologique et peut convaincre le président de la République de proposer une innovation démocratique forte.

Lors de leur rencontre avec E. Macron le 12 février 2019³³, Marion Cotillard et Cyril Dion remettent au président des rapports internationaux formulant les politiques nécessaires pour

³⁰. Proposition portée par Démocratie ouverte dès la réunion du 20 décembre 2018. D'autres propositions portent sur le RIC. La réunion du 20 décembre a pour objet de recenser toutes les propositions portées par les multiples participants.

³¹. <http://www.leparisien.fr/politique/les-gilets-citoyens-ecrivent-a-macron-23-01-2019-7994661.php>. La lettre est reprise le jour même par plusieurs autres médias le *Journal du dimanche*, *l'Obs*, etc. Pour les signataires, Gaspard d'Allens, *Reporterre*, *loc. cit.*, mentionne : « des politiques comme Julien Bayou, conseiller régional Europe Écologie-Les Verts, Marie Toussaint désormais députée européenne (EELV), Bertrand Panher, député de la Meuse étiqueté à droite et proche de Gérard Longuet ou même Carole Delga, présidente PS de la région Occitanie, ancienne secrétaire d'État chargée du Commerce et de l'Artisanat sous le gouvernement Valls. Des chercheurs se sont également joints à l'appel comme Patrick Viveret ou Loïc Blondiaux, ainsi qu'une figure des Gilets jaunes, Priscillia Ludoski, ou Maxime de Rostolan, fondateur de Fermes d'avenir et à l'origine du festival controversé l'An zéro ».

³². Voir le site de l'[Observatoire des débats](#). L'*Observatoire* a rassemblé une centaine de chercheurs et praticiens de la participation pour observer près de 300 réunions locales (une analyse tirée de ces observations a été publiée [Fourniau, 2019]) et 14 conférences citoyennes régionales du grand débat national. La méthodologie d'observation mise au point a servi de référence pour l'observation du travail de la Convention citoyenne.

³³. Cyril Dion raconte cette rencontre au début de son entretien avec Jean-Marc Jancovici, le 13/09/2021 : https://www.youtube.com/watch?v=h7WmEMD_bL0

faire face d'ici 2030 à l'urgence climatique, dont le chef de l'État convient qu'il ne peut pas les mettre en œuvre dans ce délai. Cyril Dion lui propose en conséquence de remettre ces choix dans les mains des Français en faisant délibérer à ciel ouvert une assemblée citoyenne tirée au sort dont les propositions seraient soumises à référendum, comme le propose la *Lettre ouverte* des Gilets citoyens. C'est dans cette discussion que le nom de l'assemblée se fixe en « Convention citoyenne », ainsi que son sujet, sur la transition écologique et le climat (il n'était pas déterminé dans la *Lettre ouverte*) et qu'émerge l'idée du « sans filtre », à l'exemple des assemblées irlandaises.

Suite à cet entretien, des discussions sont ouvertes avec les Gilets citoyens : trois jours après, Mathilde Imer et Quentin Sauzay, co-présidents de Démocratie ouverte, rencontrent la secrétaire générale adjointe et des conseillers de l'Élysée pour leur présenter le projet d'une Assemblée de citoyens tirés au sort sur la transition écologique. Les membres du collectif exposent les propositions et les « lignes rouges » que fixe la *Lettre ouverte*. Ce n'est qu'un mois plus tard que le collectif s'organise pour faire des propositions plus précises³⁴. Ce travail débouche rapidement sur une feuille de route s'appuyant largement sur l'exemple irlandais, c'est-à-dire le couplage des propositions de l'assemblée sur les sujets les plus saillants issus du GDN et du Vrai débat avec un référendum. Le 9 avril, Mathilde Imer et Cyril Dion rencontrent à nouveau la secrétaire générale adjointe de l'Élysée pour pousser l'exécutif à mettre en place cette assemblée délibérative de citoyens tirés au sort chargés de faire des propositions soumises à un référendum à choix multiple, dont les contours sont précisés. Pendant cette période, Cyril Dion a l'occasion d'échanger quelques textos avec E. Macron, notamment autour de l'exigence d'un référendum comme débouché de la Convention.

Les « lignes rouges » formulées par les Gilets citoyens et défendues au cours des négociations de février à juin 2019 peuvent être considérées comme se situant dans la perspective d'une nouvelle forme de représentation démocratique, dans la mesure où l'exigence de voir les propositions des citoyens être ratifiées par référendum soutient dès l'origine le projet d'« Une Convention citoyenne souveraine, liée à un référendum »³⁵. Formulés en écho à la revendication du RIC des Gilets jaunes, les « fondamentaux méthodologiques » enjoignent ainsi l'exécutif à prendre en compte des résultats de la CCC, ce à quoi répondra le « sans filtre » annoncé par le président de la République le 25/04/2019. Mais dans le couplage énoncé, la souveraineté désigne celle du peuple exprimant sa volonté lors d'un référendum plus qu'elle ne qualifie la Convention citoyenne. Aussi est-ce l'indépendance de cette dernière vis-à-vis de l'exécutif qui est requise par des pistes concrètes concernant son pilotage.

Notes ministérielles et feuille de route des Gilets citoyens sont finalisées début avril, alors que l'allocution présidentielle de clôture du grand débat national et de réponse à la crise des Gilets jaunes, dans laquelle la Convention doit être annoncée, est programmée le 15 avril 2019. On sait que l'allocution est repoussée juste avant sa diffusion à cause de l'incendie de Notre-Dame³⁶. Mais son contenu a circulé parmi les journalistes politiques et le « non-discours » est même publié dans la presse³⁷. Les jours qui suivent l'allocution reportée, plusieurs ministères et acteurs s'inquiètent de manques dans les annonces dévoilées et font le siège de l'Élysée pour

³⁴. Un groupe de travail d'une dizaine de personnes, dont l'auteur de ces lignes, est constitué mi-mars au sein du collectif. Il se réunit une première fois le 3/04/2019 pour discuter d'une note de préfiguration d'une assemblée citoyenne préparée par Dimitri Courant, doctorant dont la thèse porte sur les assemblées citoyennes irlandaises, qui pilote le groupe.

³⁵. Titre d'une rubrique du site des Gilets citoyens, <https://giletscitoyens.org/nos-travaux/>

³⁶. L'incendie de Notre-Dame de Paris le 15 avril 2019, une semaine après la remise des [synthèses du grand débat](#) au Premier ministre, conduit au report du discours au 25 avril, date annoncée seulement le 20 avril.

³⁷. Voir <https://lundi.am/Exclusif-le-discours-qu-Emmanuel-Macron-n-a-pas-prononce-le-15-avril?fbclid=IwAR11hut2HBEE1NPN9mUEB7PPdrLLffFexjJU2C-4VjOBqdVNV-fmW6cgzTw>

les faire rectifier dans l’allocution officielle, finalement fixée le 25 avril 2019. Ainsi, le ministre de la transition écologique s’alarme de l’absence de débouchés clairement définis pour cette Convention citoyenne, la possibilité d’un référendum n’étant pas mentionnée, pas plus que la transmission des propositions au Parlement. Le ministère questionne également la crédibilité pratique d’une assemblée de 300 citoyens (chiffre annoncé dans ce « non-discours », qui avait déjà fuité dans la presse) pour lui préférer 150 citoyens tirés au sort. Le ministère de la Justice s’inquiète de l’absence de référence à la réforme constitutionnelle qu’il pilote, et le Cese s’émeut de ne pas être mentionné comme réceptacle de cette réforme recentrée sur la participation citoyenne. Les Gilets citoyens annoncent qu’ils vont eux-mêmes, « avec ou sans le gouvernement » organiser une assemblée citoyenne plus conforme aux « lignes rouges » qu’ils avaient fixées dans la *Lettre ouverte* de janvier et défendues lors des rencontres à l’Élysée³⁸.

3. Le Cese

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 national. Ce discours ouvre le troisième temps du processus de construction de la Convention citoyenne, celui de la négociation de son organisation et de sa gouvernance. et met en selle un nouvel acteur. Il 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* »³⁹. Suite à cette annonce, le président du Cese précise que son Assemblée 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 stratégique⁴⁰. Le président du Cese prend contact avec le ministre de la transition écologique pour entamer de difficiles discussions sur la place du Cese dans la Convention citoyenne à la préparation de laquelle il n’a auparavant pas été associé⁴¹.

En réaction au report de la réforme constitutionnelle, le Cese avait indiqué à la rentrée 2018 poursuivre sa propre transformation et lancer quatre expérimentations, dont « la mise en place de tirages au sort de citoyennes et citoyens participant aux travaux dans les formations de travail du Cese »⁴². Sous la houlette du cabinet du président Bernasconi est mis en place un groupe de travail chargé de l’expérimentation du tirage au sort, qui auditionne dans l’automne quelques chercheurs et spécialistes⁴³ et finalise en décembre 2018 une note méthodologique. La préparation de la contribution du Cese au grand débat national donne l’occasion d’une première expérimentation d’association de citoyens tirés au sort aux travaux d’une commission du Cese. Un groupe de 28 citoyens tirés au sort travaillent à un avis en janvier et février 2019 et le

³⁸. Communiqué du 12 avril 2019 : « Une Assemblée Citoyenne Indépendante pour donner un vrai débouché au Grand Débat National ». Voir Aline Leclerc et Claire Legros, « [Un collectif appelle à la création d’une “assemblée citoyenne” de “gilets citoyens”](#) », *Le Monde*, 13/04/2019. Puis un nouveau communiqué le 17 avril. Il faut noter que cette annonce et sa médiatisation ont été très mal reçues par le groupe de Gilets jaunes qui échangeait avec les Gilets citoyens pour préparer les « assemblées citoyennes délibératives » (ACD) du Vrai débat, à une échelle régionale, et visant à approfondir les plus de 1000 propositions issues de cette plateforme [[Groupe de Travail Gilets Jaunes de Triangle, 2019](#)]. La démarche des Gilets citoyens semblait à leurs yeux dévaloriser les ACD et leur démarche programmatique.

³⁹. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>

⁴⁰. Voir Patrick Bernasconi, « [Le Cese doit être plus impliqué dans la fabrique de la loi](#) », *Libération*, 30 mai 2019.

⁴¹. Je n’en ai pas été un témoin direct, mais une large part des négociations suite à l’annonce présidentielle 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.

⁴². Communiqué du Cese du 13/09/2018.

⁴³. L’association Décider ensemble et, parmi les chercheurs, Yves Sintomer, Loïc Blondiaux, Hélène Landemore et l’auteur de l’article.

confronte au cours d'une séance aux travaux de la commission temporaire (comportant également 28 conseillers) chargée de rédiger l'avis du Cese *Fractures et transitions : réconcilier la France*⁴⁴ auquel est annexé l'avis du groupe de citoyens.

Cette expérimentation a été conduite explicitement pour affirmer le rôle du Cese en matière de participation citoyenne, rôle que doit lui confier la réforme constitutionnelle annoncée. Après les deux expérimentations de 2019 [Badré et Gillier] et 2020 [Dubrac et Teskouk], la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 confirme cette orientation participative et consultative : le Cese peut réunir des minipublics tirés au sort pour travailler avec les commissions temporaires en charge d'élaborer ses avis, mais la 3^{ème} Assemblée constitutionnelle n'est pas plus impliquée dans la fabrique de la loi que par sa consultation plus fréquente. Le retour d'expérience du Cese sur la Convention citoyenne [Gillier, 2021], accorde une grande place à la question du pilotage des groupes de citoyens tirés au sort dans cette perspective consultative. 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 CCC. Comme assemblée 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 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). Un rapport ultérieur de l'ancien président du Cese (en poste au moment de la CCC) reprend ces conclusions et en précise la perspective pour de nouvelles assemblées citoyennes dans le nouveau cadre proposé d'un « *cycle délibératif national* » que le Cese piloterait [Bernasconi, 2022] : faire la « *clarté quant au caractère non décisionnaire* des préconisations formulées par les citoyens, tant durant la phase participative que durant la phase délibérative, le dernier mot devant rester au Parlement qui conserve le monopole du vote de la loi » (p. 84, je souligne).

4. Une référence partagée au « modèle irlandais »⁴⁵

Il est important de noter que pour préparer l'annonce de la Convention citoyenne (le temps 2 du processus après le « go » présidentiel) puis en définir les grandes modalités (le temps 3 après l'annonce officielle), aucune *task force* n'a été mise en place par l'exécutif. Le mandat de 3 mois de la mission créée dans l'administration pour organiser le GDN 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 attribuée à un autre groupe de travail. C'est que les conditions d'indépendance qu'avait exigées la CNDP pour la restitution du grand débat national mais que le gouvernement avait refusées, comme les « lignes rouges » fixées par les Gilets citoyens réclamant une

⁴⁴. Publié le 13 mars 2019, <https://www.lecese.fr/actualites/le-cese-adopte-lavis-fractures-et-transitions-comment-reconcilier-la-france>. La commission temporaire est co-présidée par Michel Badré et Dominique Gillier, vice-présidents du Cese. Dominique Gillier sera membre du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat. L'évaluation de cette expérimentation a été confiée par le Cese à Yves Sintomer (Université Paris 8) et Hélène Landemore (Yale University), avec quelques-uns de leurs doctorants. L'intégralité des travaux du groupe de citoyens et de la commission temporaire a été observée par Dimitri Courant, doctorant d'Yves Sintomer.

⁴⁵. [Courant, 2021]. Notons que Dimitri Courant qui suivait, pendant l'hiver 2019, le premier minipublic du Cese, participait également aux réunions des Gilets citoyens, puis il a piloté en avril le groupe de travail chargé d'élaborer la feuille de route du collectif. Dans ces deux cadres, il a eu l'occasion de faire part du fonctionnement des assemblées irlandaises, sujet de sa thèse. Par ailleurs, Léo Cohen et son ministre ont été en Irlande en mars 2019.

assemblée citoyenne indépendante du gouvernement, ont conduit le MTES à abandonner l'idée de confier la préparation de la Convention à une structure administrative.

Celle-ci échoit donc principalement au conseiller spécial de F. de Rugy, Léo Cohen, en charge en interne à l'exécutif du dossier de préfiguration de la Convention. C'est un travail intense : il donne lieu à 25 réunions interministérielles et une quarantaine de notes martyres. Les discussions de ces multiples réunions comme la négociation externe avec les Gilets citoyens puis avec le Cese, ont porté à la fois sur l'ambition de la convention, donc les débouchés à donner à ses résultats, son périmètre (les thématiques à traiter, mixité et tirage au sort), son organisation générale (durée, transparence, garants) et, pour les dernières, sur son pilotage, la présidence et la composition du comité⁴⁶.

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. Mais ces expertises et expériences des trois principaux acteurs de la négociation supportaient des propositions très différentes pour la mise en place de la Convention citoyenne. Si les propositions du MTES et des Gilets citoyens pouvaient se rencontrer, elles étaient exprimées dans des termes en tension. Les « lignes rouges » formulées par les Gilets citoyens dès la *Lettre ouverte* et portées au cours des rencontres de février à juin 2019 exigeaient l'indépendance de la Convention citoyenne par rapport à l'exécutif, et la soumission impérative de propositions à la voie référendaire. Le collectif multiplie les initiatives pour les rendre incontournables dans les décisions sur la Convention : une tribune dans *Le Monde* le 29 avril⁴⁷, un site Internet et un compte Facebook ouverts le 2 mai, une conférence de presse le 15 mai aux Halles civiques réunissant Laurence Tubiana, Cyril Dion, Priscillia Ludosky et les co-présidents de Démocratie ouverte⁴⁸. Le Cese quant à lui entre dans la négociation avec la seule expérience du minipublic qu'il vient de tenir, très éloignée dans ses ambitions et son fonctionnement d'une assemblée citoyenne. À l'instar de cette expérimentation, ses représentants portent au départ une proposition de composition mixte comme la première assemblée irlandaise : 150 personnes principalement issues de corps intermédiaires et une minorité de citoyens tirés au sort, Convention qui n'aurait qu'une fonction consultative. Les conseillers défendent avec plus de ténacité la légitimité de leur Assemblée à en assurer la conduite, et revendiquent en particulier sa présence dans l'organe de pilotage stratégique au moins à parité avec les personnes extérieures au Cese.

La connaissance partagée des assemblées irlandaises⁴⁹ fait envisager, courant mai, plusieurs hypothèses pour le pilotage de la Convention citoyenne :

- la création d'une mission dans l'administration, sur le modèle du grand débat national, écartée car elle contrevenait aux « lignes rouges » des Gilets citoyens concernant l'indépendance de la Convention.

⁴⁶. Je m'appuie ici et dans la section suivante sur les comptes rendus très précis que Mathilde Imer faisait des rencontres auxquelles elle participait, et transmettait par mél au collectif des Gilets citoyens.

⁴⁷. « [Nous travaillons avec des personnalités venant de tous horizons à la mise en place d'une assemblée citoyenne](#) », tribune publiée dans *Le Monde* daté du 29 avril 2019.

⁴⁸. Voir le dossier de presse qui détaille la « feuille de route » présentée dans les différentes rencontres : <https://www.facebook.com/GiletsCitoyens/photos/pcb.399028950683126/399028194016535>

⁴⁹. 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 royal de février 2019) n'est pas connue, et les chercheurs belges qui y contribuent n'ont pas été contactés dans la préparation de la Convention.

- Une « mission d'appui méthodologique »⁵⁰, sur le modèle de l'*expert advisory group* des assemblées irlandaises, qui sous la houlette d'une ou d'un président·e aurait supervisé son organisation, confiée sur le plan opérationnel aux animateurs, plutôt qu'à un comité de pilotage stratégique⁵¹. Cette option est abandonnée car elle ne donne pas au Cese le rôle de pilotage stratégique qu'il souhaite exercer.
- Un rôle de pilotage stratégique et organisationnel entièrement confié aux animateurs⁵² (ce qui sera le cas pour Climate Assembly UK [CAST, 2021]). Mais cette solution rabat la distinction nécessaire entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre sur la relation d'un commanditaire à un prestataire, et ne semble pas, en France, assurer suffisamment l'indépendance de la Convention.

Les Gilets citoyens opposent début mai à ces options un nouveau schéma d'ensemble de la gouvernance — et non plus leur proposition antérieure qui rejoignait l'idée d'une « mission d'appui méthodologique » —, destiné à assurer l'indépendance de la Convention citoyenne, avec un comité de pilotage indépendant et pluraliste à qui serait confié son organisation⁵³. Ce schéma est présenté lors d'une rencontre le 3 mai au MTES entre Mathilde Imer et Cyril Dion, Léo Cohen et Jack Azoulay, le directeur du cabinet de la secrétaire d'État Emmanuelle Wargon qui avait été en charge du GDN. Mathilde Imer et Quentin Sauzay rencontrent de nouveau la secrétaire générale adjointe, accompagnée de deux conseillers de l'Élysée, le 13 mai puis le 5

⁵⁰. Dans une interview le 18 mai 2019, le ministre indique « Ce n'est pas le gouvernement qui pilotera les 150 citoyens tirés au sort » et « Il y aura une mission d'appui méthodologique qui proposera un mode de fonctionnement ». Frédéric Mouchon et Émilie Torgemen, « [150 citoyens pourront proposer un avenir à la taxe carbone](#) », *Le Parisien* du 18 mai 2019.

⁵¹. La feuille de route des Gilets citoyens de fin avril se rapproche de cette proposition héritée du modèle irlandais. Un comité scientifique (qu'aurait pu assurer des membres du Haut conseil pour le climat, avec les tâches de l'*expert advisory group*), un comité d'animation à qui serait confiée l'organisation de la Convention (rôle que le collectif revendique) et un collège de garants, possiblement avec le concours de la CNDP, chacun d'une dizaine de personnes, auraient constitué une gouvernance distribuée de la Convention.

⁵². On ne les a pas mentionnées parmi les acteurs du processus de construction de la Convention citoyenne, mais les agences qui se sont vu confier l'organisation des conférences citoyennes régionales du GDN (conjointement EuroGroup, Missions publiques et ResPublica) sont en arrière-plan du processus et, pour les deux derniers, y ont participé dès avant l'annonce présidentielle du 25 avril 2019. Par exemple, Missions publiques et ResPublica participaient aux débats des Gilets citoyens préparatoires à la *Lettre ouverte*, partageant une expérience de l'organisation et de l'animation des mini-publics exceptionnelle en France, puis Missions publiques a participé au groupe de travail des Gilets citoyens chargé de définir la feuille de route transmise à l'Élysée début avril. Les directeurs de Missions publiques et ResPublica ont participé, à l'invitation du ministère, à la réunion du 30 avril et aux réunions suivantes au MTES. Missions publiques a auparavant assuré l'animation du groupe de citoyens réuni par le Cese pour l'élaboration de l'avis [Fractures et transitions : réconcilier la France](#) publié fin mars.

⁵³. J'ai avancé ce schéma dans un mél à Mathilde Imer et au collectif du 2 mai 2019. Considérant que la Convention était une expérience tout à fait inédite y compris par rapport aux assemblées citoyennes tenues en Islande et en Irlande, je tirai de l'expérience des conférences de citoyens en France la nécessité de nommer un comité de pilotage indépendant et pluraliste chargé de conduire la Convention citoyenne, en prenant acte que dans la situation actuelle il n'y avait guère de chance que cette tâche soit confiée à la CNDP. Ma proposition indiquait :

« Le commanditaire (le gouvernement avec le Cese) nomme le président du Comité de pilotage et lui fait une lettre de mission.

Le ou la président·e compose le Comité de pilotage de manière pluraliste avec une douzaine de membres :

- 2/3 spécialistes de la transition écologique
- 1/3 spécialistes de la participation et de la délibération citoyenne.

Le comité de pilotage est en charge :

- des choix méthodologiques (tirage au sort, identification des controverses, modalités de travail de la convention, contacts avec les experts entendus par la convention, etc.)
- du contenu contradictoire des dossiers et informations mis à la disposition des participants ;
- du suivi de la « mission convention citoyenne » en charge de son organisation.
- du choix des animateurs de la convention, en fonction de leur proposition d'animation. »

juin, et argumentent la nécessité d'un comité de pilotage indépendant et pluraliste pour garantir l'indépendance de l'assemblée citoyenne et les fondamentaux méthodologiques du collectif.

Alors que l'exemple irlandais est la référence partagée par les acteurs de la négociation, celle-ci aboutit à un schéma d'organisation très différent. Les travaux internationaux sur les minipublics abordent la question de leur souveraineté principalement en termes d'autonomie du travail des citoyens tirés au sort qui doit être protégée par des règles procédurales de gouvernance et de fonctionnement, et encouragée par son animation. Mais en France, à partir de positions opposées et tranchées dans la négociation pour l'organisation de la Convention citoyenne — mais c'est également le cas pour les autres minipublics —, cette question est abordée en termes d'indépendance du minipublic vis-à-vis de l'exécutif (et plus généralement du commanditaire), garantie par l'indépendance de sa gouvernance. Cela avait été le point de rupture du gouvernement avec de la CNDP pour le Grand débat national ; c'était en conséquence l'une des « lignes rouges » des Gilets citoyens. Cette exigence d'indépendance du pilotage conduit à des dispositifs concentrant en France dans un comité de gouvernance (ou de pilotage) les différentes fonctions de pilotage stratégique, de conseil scientifique et d'organisation plus souvent distribuées entre différentes instances dans les minipublics à l'étranger [Smith, dans ce dossier] – dans le cas irlandais : le *secretariat*, l'*expert advisory group* et le *steering group* [Farrell et Suiter, 2019].

III. LES RESULTATS DE LA NEGOCIATION : L'INDEPENDANCE DE LA CONVENTION ET DU COMITE DE GOUVERNANCE

Du fait de visions initiales très opposées des principaux acteurs, le travail de préparation de la Convention au début du printemps et les négociations du mois de mai 2019 sont restés sur un plan stratégique et politique, sans entrer dans le concret de l'agencement de la Convention, l'expertise en matière d'organisation, de tirage au sort et de pilotage des assemblées citoyennes étant progressivement partagée entre le conseiller spécial de F. de Rugy, les Gilets citoyens et les futurs animateurs, puis avec le Cese. La communication du ministre de la transition écologique et solidaire au conseil des ministres du 3 juin 2019⁵⁴ montre les premiers points d'aboutissement de la négociation (le thème de la Convention, le tirage au sort de 150 citoyens représentatif de la diversité de la société, le débouché des propositions soumises au référendum, transmises au parlement ou transcrites dans des règlements, la présence de citoyens dans le comité d'organisation) et les points sur lesquels elle se poursuit au mois de juin, principalement autour de la question de l'indépendance et de la composition du comité d'organisation, points non encore tranchés.

1. La composition du comité de gouvernance

La négociation de l'indépendance d'un comité de gouvernance concentrant des fonctions étoffées et jouissant d'une autonomie de décision ouvre fin mai 2019 la discussion sur sa présidence. L'élargissement du cercle de réflexion courant mai, avait conduit Thierry Pech, le directeur de Terranova à entrer dans les discussions sur son organisation, avec le conseiller spécial du président de la République, Philippe Granjeon qu'il connaît de longue date, comme avec Mathilde Imer et Quentin Sauzay sur les enjeux de gouvernance et la perspective d'un débouché référendaire dont les Gilets citoyens faisaient une condition impérative. Mais le collectif met en avant tout début mai un autre nom⁵⁵ pour une co-présidence de la Convention

⁵⁴. <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2019-06-03>

⁵⁵. Conjointement au schéma de gouvernance évoqué note 53, j'ai avancé ce nom dans mon mél du 2 mai 2019, avec l'accord de la personne concernée. Ancien président de l'autorité environnementale et vice-président du

avec Laurence Tubiana, la négociatrice des accords de Paris sur le climat⁵⁶, lors d'une rencontre de Mathilde Imer et Cyril Dion avec Léo Cohen et Jack Azoulay, le directeur du cabinet de la secrétaire d'État Emmanuelle Wargon. La proposition n'est finalement pas retenue. D'autres noms ont sans doute circulé.

Ce n'est qu'un mois plus tard, tout début juin, que la secrétaire générale adjointe de l'Élysée, Anne de Bayser, propose à Thierry Pech de prendre la présidence du comité de gouvernance, ce qu'il accepte. Par son parcours, il semble en mesure de pouvoir parler avec l'ensemble des protagonistes du processus de construction de la Convention citoyenne. Anne de Bayser le prévient toutefois que « tout reste à faire et on a pris beaucoup de retard ». Les discussions de février à mai n'étaient pas entrées dans les « travaux pratiques » : calendrier, recrutement et même le nombre de citoyens dont Thierry Pech dit que « dans le cas de la France, l'origine de ce chiffre [150] n'est pas très claire » [Pech, 2021, p. 50], experts à mobiliser ; transcription juridique, etc ., restent à fixer et organiser.

Au cours du mois de juin, investi de cette fonction officielle, Thierry Pech devient l'interlocuteur principal de Maignon et de l'Élysée pour finaliser le périmètre de la Convention citoyenne et sa lettre de mission, le rôle du comité de gouvernance et sa composition. Mais ce choix ravive la question du rôle de chacun des trois acteurs. 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.

La composition du comité de gouvernance fait l'objet de multiples réglages. Par exemple, lors d'une rencontre le 5 juin à l'Élysée, Anne de Bayser, propose à Mathilde Imer et Quentin Sauzay d'en être membre avec un autre spécialiste de la démocratie participative à choisir. Cette proposition est soumise au vote du collectif des Gilets citoyens avec d'autres options, pour finalement donner deux places à ces spécialistes et une seule à la co-présidence de Démocratie ouverte⁵⁷.

2. La lettre de mission

Dernière rencontre de ces négociations, le 26 juin 2019 : Mathilde Imer et Quentin Sauzay retrouvent la secrétaire générale adjointe de l'Élysée, Anne de Bayser, et Philippe Granjeon, le conseiller spécial du président déjà présent à toutes les rencontres antérieures, le président du Cese, Patrick Bernasconi, Julien Blanchet, vice-président, et une conseillère du président du Cese, deux conseillers de Maignon et un du MTES, avec Thierry Pech. Ils finalisent la composition du comité d'organisation 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 précisera⁵⁸ :

Cese où il siégeait dans le groupe des associations de protection de la nature, spécialiste de biodiversité plus que du climat, il paraissait cocher beaucoup de cases pour présider une Convention sur la transition écologique.

⁵⁶. Laurence Tubiana dirige depuis 2017 [European Climate Foundation](https://europeanclimate.org/) (ECF). La fondation a cofinancé Climate Assembly UK, et pour la CCC, salarié deux personnes. Voir <https://europeanclimate.org/stories/the-growing-traction-of-climate-citizens-assemblies/>

⁵⁷. Une vingtaine de personnes participent au vote au jugement majoritaire entre 4 options, et préfèrent la nomination des deux co-présidents de Démocratie ouverte, mais la participation étant en-dessous du seuil fixé pour tenir compte des résultats, ce choix n'est pas acté. Après diverses discussions internes au collectif, celui-ci portera la proposition de 3 représentants : Mathilde Imer, co-présidente de Démocratie ouverte, et deux spécialistes de la démocratie participative et délibérative parmi ceux qui s'étaient portés candidats : Loïc Blondiaux et l'auteur de ce papier.

⁵⁸. <https://giletscitoyens.org/nos-travaux/>. Notons que l'intitulé « Convention citoyenne pour le climat » n'est définitivement arrêté que fin juillet 2019, l'intitulé « convention citoyenne pour la transition écologique » étant

- 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 ;
- les citoyens devront pouvoir classer leurs propositions en fonction de leur voie de ratification⁵⁹ (référendum, Parlement, ou règlement), exigence des Gilets citoyens pour garantir un débouché référendaire. Un système de navette entre la transmission des propositions et la réponse de l’exécutif est également envisagé pour clore la Convention (ce sera la 8^{ème} session en février 2021 d’appréciation de la prise en compte des propositions dans le projet de loi « Climat et résilience »).
- une précision concernant l’importance du caractère « représentatif de la diversité de la société française »⁶⁰ de la Convention (que le tirage au sort stratifié avec des quotas doit permettre) ;
- la mise en place d’un comité d’organisation pluraliste, avec un fonctionnement indépendant du gouvernement et une co-présidence le garantissant.

Ces éléments sont fixés dans une lettre du Premier ministre adressée au président du Cese en date du 2 juillet 2019, lettre finalisée lors de la réunion du 26 juin. Le lendemain, le comité de gouvernance est officiellement installé conjointement par le ministre de la transition écologique et solidaire, François de Rugy et le président du Cese, Patrick Bernasconi.

3. Le périmètre d’autonomie du comité de gouvernance

Si l’idée d’un pilotage indépendant du commanditaire et du Cese a finalement prévalu dans les négociations pour assurer l’indépendance de la Convention citoyenne, ce n’est pas sans ambiguïté. En effet, la mission du comité de gouvernance est cadrée par la lettre du Premier ministre au président du Cese et non dans un document directement adressé 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

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” ».

⁵⁹. Ce qui impliquait un appui technique (ce sera le « groupe d’appui ») et juridique (ce sera le « comité légistique ») que précise la lettre de mission du 2 juillet 2019.

⁶⁰. Cette formulation « société française » ouvre la possibilité d’accueillir des résidents non nationaux.

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 atteint dans la négociation : le Cese organise la Convention mais en délègue le pilotage stratégique au comité de gouvernance. Les conseillers du Cese ne sont pas majoritaires dans le comité (7 sur 15 membres) mais, fortement liés par des habitudes de travail communes contrairement aux autres membres, ils pèsent d'un poids décisif. L'ambiguïté principale de la lettre 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 ?⁶¹ Cette ambiguïté a suscité de très fortes tensions dans le travail du comité de gouvernance. 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 suite au premier confinement pour lutter contre la pandémie du Covid19. 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 politique⁶². L'organisation de cette session confrontait donc des représentations du rôle politique de la Convention très opposées.

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 conseillers du Cese au comité de gouvernance sont choisis parmi les différentes composantes de la société civile organisée représentées dans l'Assemblée : 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. » [Gillier, 2021, 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 entre des individus égaux choisis pour

⁶¹. 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 », dossier de presse de l'OPECST cité dans [Boy, Donnet-Kamel et Roqueplo, 2005, p. 779].

⁶² Voir l'article d'Antoine Ravignon, « [Sortie de crise : les propositions choc de la Convention citoyenne pour le climat](#) », *Alternatives économiques* du 10 avril 2020, qui révèle les mesures transmises au gouvernement (rompant la confidentialité votée par les citoyens), et le gros titre barrant la une du *Monde* le lendemain : « Les pistes des citoyens pour la sortie de crise » (*Le Monde* daté du 12 et 13 avril 2020).

leurs opinions contradictoires et compétences différenciées sur l'objet du minipublic [Bourg et Boy, 2005, p. 76-80].

IV. TROIS MISES A L'ÉPREUVE DU RÔLE POLITIQUE DE LA CONVENTION CITOYENNE DANS LE TRAVAIL DU COMITÉ DE GOUVERNANCE

Ainsi, selon la perspective que l'on adopte — « *pilotage stratégique* » (Gillier, 2021, p. 21) d'un minipublic (à l'instar de ceux réunis par le Cese dans le cadre de la préparation de ses avis, plus proches lors de la première expérimentation d'un focus group que d'un véritable jury citoyen) ou souveraineté (à l'instar d'une assemblée élue) d'un Parlement des citoyens — la question de la gouvernance d'une assemblée citoyenne ne pointe pas vers les mêmes solutions. Si la perspective de la participation a fortement structuré le processus de construction de la Convention citoyenne, d'autres perspectives s'y sont confrontées, ainsi que dans le travail du comité de gouvernance. Pour l'illustrer, nous revenons sur trois épreuves du début de ce travail, 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 de gouvernance sont très structurantes pour qualifier politiquement l'exercice de la Convention citoyenne.

1. La « souveraineté » de la Convention citoyenne

Les discussions sur la délimitation du rôle du comité de gouvernance, indissolublement liées au rôle politique et à l'indépendance de la Convention, ouvraient la question de la « souveraineté » des citoyens y participant : sont-ils souverains ou seulement dotés d'une capacité autonome de propositions quant au fonctionnement de la Convention ? Le terme est employé dans les premières réunions du comité, en particulier par les animateurs quand ils les rejoignent, mais pose problème quand le comité doit prendre ses premières décisions sur l'organisation du travail de la Convention début septembre : 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 du mandat délimité par les termes de la lettre du Premier ministre au président du Cese, en date du 2/07/2019. Par exemple, celui-ci 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 considérés comme étant hors champ de la CCC, et donc exclus des propositions à élaborer, quand bien même des citoyens les ont abordés et auraient souhaité les approfondir.

La question de la souveraineté s'est posée à nouveau autour de l'idée, prévue dans la lettre de mission, d'associer deux citoyens tirés au sort au travail du comité de gouvernance, sur le modèle du *steering group* des assemblées irlandaises, idée défendue par les Gilets citoyens pour éviter que le comité ne 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 repoussée⁶³. 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

⁶³. La citation de l'ouvrage de Thierry Pech [2021] dans l'introduction de l'article fait référence à cette discussion.

repose sur le tirage au sort (affectation dans les groupes thématiques 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 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 ont craint 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.

2. La place des controverses dans les débats de 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 près d'une dizaine de fois entre fin août et le début de la CCC, moins souvent ensuite. Le cadrage du travail des citoyens 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 des travaux de la Convention par un centrage très technique ou technocratique. La première note de cadrage (27/08/2019) 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* ». J'ai fait remarquer qu'une telle matrice ne désignait aucun acteur susceptible de porter l'action à cartographier (mon mél 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 l'*Affaire du siècle*, dont les Gilets citoyens, 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.

Pour surmonter ces risques, l'IDDRI⁶⁴ et les Gilets citoyens ont poussé une approche en termes de controverses : sur les grands thèmes retenus, les identifier et les décrire pour permettre un débat contradictoire. Il faut noter que si la sociologie des controverses s'est répandue dans les sciences sociales depuis vingt ans, si leur analyse a été adoptée dans plusieurs conférences de citoyens et dans quelques débats publics de la CNDP, cette approche 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 le sujet [Badré, 2020] qui indique :

⁶⁴. 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 ».

« *La façon d’analyser ces controverses y [dans les recommandations aux pouvoirs publics sur des sujets controversés] 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 2019, un travail de rédaction de « fiches controverses » est entrepris par le sous-comité méthodologique pour chacune des 5 thématiques définies pour le travail de la Convention (Consommer, Produire et travailler, Se déplacer, Se Loger et Se nourrir)⁶⁵. 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.

3. La forme du rapport à rendre à l’exécutif : mesures législatives ou 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.

Cette formulation pouvait faire craindre qu’un excès de formalisme juridique conduise à déposséder les citoyens du produit final de la Convention. J’ai fait part de cette crainte au comité de gouvernance (mél 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 : leurs 149 mesures, les 50 objectifs qui les regroupent ? La discussion précédant cette septième session de la Convention

⁶⁵. 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.

s'est focalisée sur les propositions susceptibles d'être soumises au référendum selon l'article 11 de la Constitution : 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 trous⁶⁶. D'autre part, des citoyens ont craint qu'un référendum, impliquant un vote bloqué sur l'intégralité du projet de loi, ne conduise les électeurs en désaccord avec telle ou telle mesure à le rejeter dans son ensemble. Enfin, cette proposition excédait à nouveau la lettre de mission et rendait trop explicite le travail de législateurs tenu par les citoyens de la Convention, alors qu'une part du comité leur déniait ce rôle.

Retenons de ces quelques épisodes deux enseignements. En premier lieu, les divergences sur le rôle politique de la Convention – un simple dispositif de participation ou bien un Parlement de citoyens chargés d'écrire la loi – n'ont jamais été abordées directement dans les échanges au comité de gouvernance. Alors que dans un collège pluraliste, chacun des membres aurait souhaité expliciter sa représentation de l'exercice démocratique exceptionnel qu'était la Convention, s'exprimer sur la singularité de son mandat, la composition représentative du comité de gouvernance n'a jamais permis de construire une vision commune de son rôle à partir des différences des regards. Celles-ci se sont donc confrontées à chaque nouvelle épreuve. La lettre de mission y jouait le rôle de « juge de paix » et délimitait ce que ses membres devaient partager et mettre en œuvre. L'accord sur le strict respect du cadre ainsi fixé constituait le point d'équilibre et le consensus implicite entre les visions contradictoires de ses membres.

En second lieu, les décisions qu'avaient à prendre le comité pour « gouverner » le travail de la Convention manifestaient « l'écart structurel entre gouvernants et gouvernés » et impliquaient « de définir les conditions de non-domination des gouvernés par les gouvernants tout en reconnaissant le fait de la nécessaire asymétrie de leur lien » [Rosanvallon, 2015, p. 208]. La participation de deux citoyens tirés au sort a paru remplir suffisamment ces conditions. Si l'on peut considérer que le comité de gouvernance a agi en respectant les qualités d'un gouvernement démocratique que Rosanvallon dégage, (lisibilité, responsabilité, réactivité) quelques-unes de ses décisions ont néanmoins suscité des tensions avec les citoyens, en particulier quand ceux-ci affirmaient leur autonomie. Nous ne les aborderons pas ici, faute de place.

En fin de compte, ces épreuves de gouvernance ont porté 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 : DISPOSITIF PARTICIPATIF INNOVANT OU NOUVELLE FORME DE REPRESENTATION DEMOCRATIQUE

Sur la trame de fond de la crise politique et sociale de l'automne 2018, des chaînes d'équivalence se sont nouées pour une redistribution de la parole, un rapport direct des citoyens au politique non médié par les dispositifs de la participation instituée : doléances des assemblées sur les ronds-points – référendum d'initiative citoyenne – tirage au sort – nouvelle forme de représentation démocratique – assemblée citoyenne indépendante de l'exécutif –

⁶⁶. Thierry Pech fait un point précis de l'aboutissement des transcriptions légistiques [2021, p. 84-85].

comité de pilotage indépendant. Les Gilets citoyens jouent un rôle actif dans ce chaînage improbable entre l'irruption des revendications de démocratie directe des Gilets jaunes ; l'« innovation démocratique », raison d'être du collectif qui en convoque les expérimentations étrangères les plus récentes, en particulier les assemblées citoyennes tirées au sort ; le « gouvernement de la conflictualité » [Jeanpierre, 2019, p. 45-57] par l'exécutif aux moyens de dispositifs participatifs inédits ; les contraintes institutionnelles de l'organisation de la Convention citoyenne au Cese... Cet article a d'abord souligné comment ces mises en équivalence brouillaient les frontières qui séparent classiquement (et juridiquement) la participation des citoyens à l'élaboration des décisions publiques de la conduite exclusive de la fabrique de la loi par les législateurs, permettant à l'idée iconoclaste de confier à un processus de participation citoyenne la tâche de produire des mesures législatives, de cheminer et d'acquiescer une légitimité suffisante pour que la Convention citoyenne pour le climat soit mise en place.

La légitimité de cet exercice démocratique, rendue incontestable par l'ampleur de l'événement politique et de ses résultats⁶⁷, a conduit quelques-uns des principaux acteurs de la CCC à en tirer des enseignements pour que « la place des citoyens dans notre démocratie » [Fraty, 2021, p. 217 sq.] soit celle qu'ils ont eu durant ce « laboratoire à ciel ouvert » [Pech, 2021, p. 176], qui leur a permis de « prélegiférer sur une grande politique publique » (*idem*). Malgré la proximité des mots, les solutions pour opérer un « renouveau démocratique » [Pech, 2021, p. 175 sq.], « rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique » [Bernasconi, 2022], ou développer « l'atout citoyen » [Cohen, 2022, p. 117 sq.] ne s'accordent pas toutes sur la fonction démocratique de futures Conventions. Thierry Pech [2021, p.180] recommande de les rattacher à l'Assemblée nationale parce qu'« elles participent de la démocratie représentative et peuvent être assimilées à des parlements temporaires sans autre pouvoir que celui d'élaborer des propositions normatives », tandis que Léo Cohen [2022, p. 124-125.] « assume pleinement leur dimension “instrumentale”. Les conventions ne doivent pas être conçues comme des pendants citoyens de l'Assemblée nationale ou du Sénat, mais comme des procédures exceptionnelles utilisées pour sortir d'une impasse politique ou d'un enlèvement démocratique » et débouchant sur « la transmission d'un texte de loi au Parlement ou le recours au référendum ». Grégoire Fraty [p. 222-223] imagine de permuter les rôles du Sénat, pour le dédier aux avis sur le long terme, et d'un Cese réformé en « chambre de la participation citoyenne et de la société civile », composée pour moitié de citoyens tirés au sort, ayant un « contre-pouvoir législatif ». Patrick Bernasconi [2022, p. 84-85] confie au Cese réformé le pilotage de « cycles délibératifs nationaux d'action publique », combinant séquences participatives et séquences délibératives, dont les préconisations « non décisionnaires » « ne sauraient être des recommandations purement consultatives. Elles ont une valeur d'orientation par rapport à laquelle le Parlement et le Gouvernement auraient à se positionner et à rendre des comptes ». Ces divergences sur le rôle politique des conventions, leur fonction démocratique – instrument participatif de gouvernement *vs* Parlement des citoyens –, se traduisent dans des recommandations plus convergentes pour les institutionnaliser et préciser leur gouvernance. Aucune proposition ne remet en cause l'extériorité de celle-ci. Toutes réaffirment la nécessité de son indépendance en précisant sa composition, quoique de manière très différente, représentative (« un comité de gouvernance composé de membres du CESE, du Parlement et de la Haute autorité de la participation citoyenne » [Bernasconi, 2022, p. 87]) ou plus collégiale (« un plus grand nombre de personnalités indépendantes, qui ne participent ni d'un mouvement social ni d'une institution directement intéressée au résultat de l'opération » [Pech, 2021, p. 177]).

⁶⁷. Les appréciations contrastées de la prise en compte des résultats dans la loi et les règlements ne contredisent pas l'importance politique de la CCC mais modulent l'évaluation de sa portée, et pointent la nécessité d'une meilleure inscription institutionnelle.

Ainsi, sur la question « Qui gouverne une assemblée citoyenne ? », les enseignements tirés de la CCC, n'ont guère évolué par rapport aux idées confrontées dans les discussions pour sa décision. Que la Convention soit envisagée comme une nouvelle forme de représentation démocratique ou comme un instrument participatif innovant, cet article témoigne du fait qu'en France la question de la gouvernance reste appréhendée dans les schèmes anciens de la participation du public. Dans le processus de construction de la Convention citoyenne, ceux-ci ont conduit, y compris chez les tenants d'une assemblée citoyenne, à occulter la considération de sa souveraineté – prérogative d'un Parlement des citoyens – pour orienter le débat sur des instruments externes, son débouché et sa gouvernance. La garantie d'un possible référendum en sortie impliquant l'indépendance de son pilotage vis-à-vis de l'exécutif nous⁶⁸ ont paru être les conditions suffisantes d'autonomie du travail délibératif des citoyens tirés au sort alors qu'il aurait fallu s'atteler aux règles de fonctionnement interne permettant de la protéger et de rendre effective l'auto-institution de la Convention en Parlement des citoyens⁶⁹. Les divergences sur le rôle politique de la CCC ont focalisé les négociations sur la place qu'occuperaient chacun des trois acteurs du processus dans sa gouvernance, celle-ci concentrant les différentes fonctions de pilotage stratégique, de conseil scientifique et d'organisation, la concentration de l'exécution dans les mêmes mains paraissant un gage de « bon gouvernement » [Rosanvallon, 2015, p. 212 sq.].

Les travaux du comité de gouvernance pour organiser et cadrer le travail des citoyens ont néanmoins confronté, avant même leur démarrage, les conceptions opposées que ses membres pouvaient avoir de la fonction démocratique de la Convention : dispositif participatif innovant ou nouvelle forme de représentation démocratique, perspective de la participation citoyenne ou perspective des citoyens législateurs, modèle du jury citoyen ou paradigme de l'assemblée souveraine. Nous avons d'abord rapporté cette confrontation dans 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 pédagogique⁷⁰ 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 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, procédant de la seule volonté de l'exécutif, est restée subordonnée au système institutionnel classique.

C'est que l'opposition de perspectives, entre participation citoyenne à l'élaboration des décisions ou nouvelle forme de représentation démocratique, 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 système institutionnel d'écriture de la loi. 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

⁶⁸. Ce témoignage m'inclut parmi les tenants d'une assemblée citoyenne ayant contribué à l'occultation mise en cause ici, qui n'a pas su tirer parti du brouillage des catégories politiques ayant rendu possible la Convention.

⁶⁹. Thierry Pech [2021] exclut cette perspective car « elle oublie – c'est même ce qu'elle veut faire oublier – que la Convention procède de la volonté de l'exécutif, a été instituée par lui et devra lui remettre le résultat de ses travaux » (p. 89).

⁷⁰. Terme pris ici au sens de l'instruction publique, opposée par Michel Callon [1998] au débat public et à la co-construction.

est une assemblée consultative. 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 belges, dans lesquels l'assemblée citoyenne est mandatée par le Parlement et prend place à ses côtés. Ce point mérite d'être souligné pour penser la mise en place d'autres assemblées citoyennes en France. Les quelques enseignements mentionnés ci-dessus divergent sur ce positionnement de futures Conventions, instrument participatif de gouvernement ou parlement des citoyens.

Dans cette dernière perspective, pour que les assemblées citoyennes participent de la démocratie représentative plutôt que d'être subordonnées aux institutions existantes, outre leur inscription juridique dans le processus législatif, mon témoignage a cherché à pointer quelques pistes de réflexion sur leur souveraineté, qu'il s'agirait d'explorer plus avant. Par exemple, le tirage au sort d'un bureau de l'assemblée citoyenne, 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 permanent [Niessen et Reuchamps, 2019], 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 en Belgique ou dans la proposition d'assemblée citoyenne du futur [Bourg et al., 2017b].

Bien d'autres pistes doivent également être parcourues pour avancer dans la perspective d'une assemblée citoyenne instituée dans le processus législatif, 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.

Références citées

- Abbas N. et Y. Sintomer (2021), « Les trois imaginaires contemporains du tirage au sort en politique : démocratie délibérative, démocratie antipolitique ou démocratie radicale ? », *Raisons politiques*, p. 33-54.
- Badré M. (dir.) (2020), *Étude sur la méthode d'analyse des controverses au sein du Cese*, Paris, Cese.
- Badré M. et D. Gillier (2019) (dir.), *Fractures et transitions : réconcilier la France*, Paris, Cese.
- Blondiaux L., M-A. Cohendet, M. Fleury, B. François, J. Lang, J-F. Laslier, T. Pech, Q. Sauzay, F. Sawicki (2019), *Le Référendum d'Initiative Citoyenne Délibératif*, Paris, TerraNova (note mise en ligne le 18 février 2019).

- Bourg D., L. Blondiaux, M-A. Cohendet, J-M. Fourniau, B. François, M. Prieur (2017b), *Inventer la démocratie du XXI^e siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, Paris, Les liens qui libèrent-Fondation pour la nature et l'Homme.
- Bourg D., L. Blondiaux, M-A. Cohendet, J-M. Fourniau, B. François (2017a), *Osons le big bang démocratique*, Fondation pour la Nature et l'Homme, mis en ligne en février 2017
- Bourg D., J. Bétaille, L. Blondiaux, M-A. Cohendet, J-M. Fourniau, B. François, P. Marzolf, Y. Sintomer (2011), *Pour une 6^{ème} République écologique*, Paris, Odile Jacob.
- Bourg D. et D. Boy (2005), *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris Éditions Charles Léopold Mayer-Descartes & Cie.
- Boy D., D. Donnet-Kamel et P. Roqueplo (2000), « [Un exemple de démocratie participative : la "conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés](#) », *RFSP*, vol. 50 n° 4-5, août-oct., p. 779-809.
- Buge É. (2022), « Les citoyens de la Convention citoyenne pour le climat ont-ils travaillé comme des législateurs ? » , *Participations* n° 34, 2022/3, à paraître.
- Buge É. (2020), « 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, p. 205-225.
- Callon M. (1998), « Des différentes formes de démocratie technique », *Responsabilité et environnement-Annales des Mines*, n° 9 , p. 63-73.
- Center for Climate Change and Social Transformations (CAST) (2021), [Citizens' Climate Assemblies: Understanding public deliberation for climate policy](#), Cardiff, Cardiff University.
- Cohen L. (2022), *800 jours au ministère de l'impossible. L'écologie à l'épreuve du pouvoir*, Paris, Les Petits matins.
- Commission nationale du débat public (CNDP) (2017), *Consultations citoyennes sur l'Europe*, Paris, CNDP.
- Conseil d'État (2018), [La citoyenneté. Être \(un\) citoyen aujourd'hui](#), Paris, La Documentation française.
- Courant D. (2021), "Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms : Is there an "Irish model" for Deliberative Democracy ?", *Frontiers in Political Science*, vol. 2.
- Dubrac D. et Teskouk D. (2020) (dir.), [Génération nouvelles : construire les solidarités de demain](#), Paris, Cese.
- Farrell D. M. et J. Suiter (2019), *Reimagining Democracy. Lessons in deliberative democracy from the Irish front line*, Ithaca, Cornell University Press.
- Fourniau J-M. (2019), « La légitimité limitée du "grand débat national" » » in Fourniau J-M., avec D. Bourg, L. Blondiaux, M-A. Cohendet (dir.) (2021), *La Démocratie écologique. Une pensée indisciplinée*, Paris, Hermann, "Colloques de Cerisy", p. 271-291.
- Fourniau J-M. et L. Bobbio (2014), *Rapport du comité d'évaluation sur la conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et le projet Cigéo*, Paris, CNDP.
- Fourniau J-M. et I. Tafere (2007), « Délibération de simples citoyens et débat public : l'expérience de l'Atelier citoyen dans le débat VRAL », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, "Recherches", p. 252-264.

- Fraty G. (2021), *Moi, citoyen. L'aventure de la Convention citoyenne pour le climat vue de l'intérieur*, Paris, First Éditions
- Fung A. (2005), « Deliberation Before the Revolution. Toward an Ethics of Deliberative Democracy in an Unjust World », *Political Theory*, 33 (2), p. 397-419. Traduit en français : « [Déliberer avant la révolution. Vers une éthique de la démocratie délibérative dans un monde injuste](#) », *Participations* n° 1, 2011/1, p. 311-334.
- Gillier D. (dir.) (2021), *Rapport et recommandations du groupe de retour d'expérience de la convention citoyenne pour le climat*, Paris, Cese.
- Groupe de Travail Gilets Jaunes de Triangle (2019), [Éléments de synthèse réalisés par le groupe de travail Gilets jaunes de Triangle](#), Lyon, Triangle.
- Involve, Democratic society, Mysociety, RSA (2020), [How to run a citizens' assembly. A handbook for local authorities based on the Innovation in Democracy Programme](#), London, Ministry of Housing, Communities, and Local Government.
- Jacquet V. et M. Reuchamps (2016), « [Les "méthodologues" de la démocratie délibérative. Entre activisme citoyen et recherche scientifique au sein du G1000 et du G100](#) », *Participations* n° 16, 2016/3, p. 45-65.
- Jeanpierre L. (2019), *In Girum. Les leçons politiques des ronds-points*, Paris, La Découverte.
- Jouanno C. (2019), *Mission d'accompagnement et de conseil pour le grand débat national*, Paris, CNDP.
- Landemore H. (2020), *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press.
- Magni-Berton R. et C. Egger (2019), *RIC – Le référendum d'initiative citoyenne expliqué à tous. Au cœur de la démocratie directe*, Limoges, FYP Éditions.
- Meillier-Wilson C. (2021), « Comparing the Climate Assembly UK and the Convention Citoyenne pour le Climat », in CAST, p. 45-53.
- Niessen C. et M. Reuchamps (2019), « [Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone](#) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 21(2426), p. 5-38.
- OCDE (2020, sous la direction de Claudia Chwalisz), [Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave](#), OECD.
- Pech T. (2021), *Le Parlement des citoyens. La Convention citoyenne pour le climat*, Paris, Seuil, « La République des idées ».
- Rancière J. (2005), *La Haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique.
- Reuchamps M. et A-M. Sautter [2022], « La parlementarisation de la démocratie délibérative : Pourquoi les élu·es institutionnalisent-ils la participation des citoyens au sein de leur parlement ? », *Participations* n° 34, 2022/3, à paraître.
- Rosanvallon P. (2015), *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, « Les livres du nouveau monde ».
- Sintomer Y. (2022), « Un Parlement des citoyens pour la démocratie du 21^e siècle », *La grande conversation 2022*, Paris, TerraNova : <https://tnova.fr/democratie/nouvelles-pratiques-democratiques/un-parlement-des-citoyens-pour-la-democratie-du-21e-siecle/>.
- Smith G. (2022), « La Convention citoyenne : un dispositif hors norme parmi les assemblées citoyennes sur le climat », *Participations* n° 34, 2022/3, à paraître.
- Suiter J., Farrell D. M., Harris C. (2016), « The Irish Constitutional Convention. A Case of High Legitimacy? », in M. Reuchamps et J. Suiter (dir.), *Constitutional Deliberative*

Democracy in Europe, Colchester, ECPR Press, p. 33-52. Traduit en français : « La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : un dispositif délibératif à forte légitimité ? », *Participations* n° 23, 2019/1, p. 123-146.

Sutherland K. and A. Kovne (2020), « [Some Problems of Citizens' Assemblies](#) », *Academia Letters*.

Van Reybrouck D. (2014), *Contre les élections*, Arles, Actes Sud.

Summary

"Who governs a citizens' assembly?" The question of their governance aims at the conditions that would allow to perpetuate and institutionalize these democratic processes. This article shows that in France, even the approaches that see assemblies of citizens drawn by lot as a new form of democratic representation have answered this question according to the old patterns of public participation. These have led to thinking of the sovereignty of the French Citizens' Convention for the Climate (CCC) in terms of an independent steering from the executive and not as the prerogative of a citizens' parliament. International work on mini-publics, on the other hand, approaches the question in terms of the autonomy of citizens' deliberation, which must be protected by rules of operation and encouraged by the animation. This results in very different arrangements, concentrating in France in a governance committee the various functions of strategic steering, scientific advice and organization, which are more often distributed between different bodies abroad. This article traces the genesis and certain aspects of the functioning of the CCC's governance committee. Its guiding principle is to consider that the power issues revealed by the steering and organization of a citizens' assembly affect the way we look at these exercises – public participation in decision-making or making of the law – which in turn conditions the way we approach their governance.