

CHAIRE TRANSFORMATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE

SÉMINAIRE « DÉMOCRATIE ET ACTION PUBLIQUE »

Séance 6 – Les conventions citoyennes – 24 février 2021 (visioconférence)

SYNTHÈSE DES ÉCHANGES

Exposants invités : **Mathilde Imer**, membre du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) ; **Armel Le Coz**, partenaire de la Convention citoyenne pour l'Occitanie.

Séance animée par **Christian Paul**, coordonnateur de la Chaire, et **Paul Cotton**, doctorant en science politique à Sciences po Lyon

Mathilde Imer

- **Rappelle l'origine de la CCC** (suite gilets jaunes, collectifs des gilets citoyens, lettre ouverte à destination du Président), les négociations préalables avec l'Élysée et différents ministères, le mandat finalement négocié (150 propositions, transmise « sans filtre » aux parlementaires ou soumis à référendum, mise en place de garants pour vérifier le caractère contradictoire du débat, tirage au sort des citoyens...).
- **Insiste sur la méthode du tirage au sort** : méthode des quotas, permet éviter d'avoir +1000 personnes pour être représentatif. Au total, 6 critères ont été retenus, parmi lesquels l'âge, le sexe, le niveau de diplôme, le territoire, la typologie rural / urbain / péri-urbain... dans l'idée d'avoir une « mini France ».
- **Détaille la façon dont 7 week-end ont permis une réelle mise en « capacité » des citoyens pour formuler des propositions pertinentes sur la question posée** : d'abord un WE de présentation, pour exposer la commande politique ; puis un WE pour poser un diagnostic sur la situation (intervention du GIEC notamment), permettant de mettre tous les citoyens sur un même pied d'égalité (« un choc », « une prise de conscience sous forme d'électrochoc » pour certains). Les 2 WE suivants (un dédié aux « problèmes », l'autre aux « solutions ») ont été consacrés au travail par sous-groupe thématiques, un format qui permet de rentrer davantage en profondeur dans les sujets. Les deux derniers WE avant la restitution ont été dédiés à la mise en commun des travaux des groupes et au débat, parfois houleux entre citoyens, mais toujours respectueux. La 7ème et dernière session a conclu la CCC avec la présentation des 149 propositions.
- **Retour d'expérience mitigé** : si l'expérience a été un vrai pas en avant pour le renouveau de la démocratie en impliquant davantage le citoyen dans l'élaboration des propositions de politique publique, Mathilde Imer déplore que les propositions aient été « détricotées » (lobbies, administrations, débats médiatique et politique...), peu reprises dans le projet de loi de finance ou dans le plan de relance ; alors même que les études d'impact des projets de lois actuels démontrent que les engagements pris sont loin de l'objectif fixé en termes de réduction des émissions de GES.

Questions / Réponses

Des initiatives similaires existent en Islande, en Irlande... Le modèle de la Convention citoyenne est-elle vraiment une innovation démocratique ?

Le collectif Gilets citoyens s'est en effet inspiré de l'exemple irlandais. Nous avons initialement proposé la présence de quelques parlementaires dans les 150, mais cela n'a pas été retenu par le gouvernement. L'innovation se situe ici dans le fait que c'est la première fois qu'on demande à des citoyens d'aller jusqu'à la validation de textes de lois, dans la transcription de propositions en propositions juridiques. On a eu beaucoup d'aller-retours entre les groupes thématiques et la plénière lors de la CCC pour y parvenir, ça a été long mais on a réussi. Ce qui est dommage c'est que les juristes soient entrés un peu tard dans le processus.

Comment pacifier le débat, quand des citoyens de tous bords doivent aboutir à un consensus sur un temps si court ?

Nous avons fait appel à des professionnels, deux cabinets spécialisés dans l'animation de démarches de concertation. Ces intervenants sont formés pour faire parler un groupe de façon égalitaire, mettre à l'aise tout le monde. Ça a été une des conditions de réussite du débat, et *de facto* de la qualité des propositions formulées.

Faire entrer les citoyens avec une question précise, sous forme de controverse, aurait été par ailleurs plus à même de faire rentrer tous les citoyens plus rapidement dans le sujet qu'un grand thème général.

Peut-on imaginer une façon de donner à cette convention une place dans les institutions ?

Plusieurs propositions peuvent être formulées, car il est essentiel de pouvoir institutionnaliser les conventions citoyennes. Peut-être changer la constitution pour permettre la mise en place d'une convention citoyenne à la place ou en complément du CESE. Dans ce cas, les principes de la CCC actuelle devront être adaptés. Par exemple, 150 citoyens tirés au sort seraient « tournants », avec une forme de mandat pour quelques mois. Cette assemblée pourrait par exemple mettre un veto suspensif sur toutes les lois que le Parlement accepterait alors qu'il ne respecte pas les limites planétaires. Une autre proposition pourrait être de faire revivre le Commissariat au Plan, en en faisant par exemple un Commissariat Démocratique.

De façon générale, les oppositions des parlementaires, des institutions traditionnelles, de la démocratie représentatives à l'idée de voir ce type de conventions se développer sont légitimes : sentiment d'être dépossédés, d'un débat récupéré par quelques militants... Cependant, c'est une erreur de mettre en opposition le Parlement avec des citoyens tirés au sort. Au contraire, cela permet de travailler ensemble, œuvrer pour davantage de démocratie, dépasser certaines limites de la démocratie représentative comme le problème des lobbies ou des loyautés envers un parti politique, des corruptions... C'est ainsi faire le pari de l'intelligence collective, parfois seule à même de dépasser ces limites.

Armel Le Coz

Site internet de la Convention Occitanie : <https://www.laregion.fr/Convention-citoyenne-pour-l-Occitanie-41566>

- **Rappelle les origines de la Convention citoyenne pour l'Occitanie**, menée dans le cadre d'une expérimentation avec une collectivité locale (Région Occitanie), avec l'appui de Démocratie ouverte. L'expérimentation était guidée par plusieurs axes, qui se retrouvaient autour des questions d'élaboration d'un nouveau modèle de

développement dans un contexte post-crise sanitaire, et de création de relations avec des têtes de réseau et des communautés de citoyens engagés.

- **Le format de la convention s'est inspiré des initiatives nationales (Grand Débat, CCC)** : comité de gouvernance pluraliste et indépendant, garants només (1 de la CNDP, 1 du Club de la Presse, 1 juriste), une centaine de participants tirés au sort. A la différence de la CCC, seulement 3 sessions ont été organisées (contre 7 pour la CCC).
- **Les points forts** : les engagements pris par l'exécutif de reprendre les propositions rapidement ont été respectés, et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a été transformé en tenant compte des propositions.
- **Les points faibles** : peu de médiatisation (malgré la présence d'un garant membre du Club de la Presse), un mandat donné aux citoyens trop large qui a produit quelques résultats parfois décevants (propositions « molles », souvent consensuelles et donc faciles à reprendre).
- **Retour global** : beaucoup de collectivités suite à la CCC demandent une assistance pour designer une convention ou l'animer. Selon lui, attention : il ne faut pas que ça devienne une nouvelle mode. Il y a peu d'acteurs en capacité d'accompagner de manière sérieuse les conventions citoyennes sur le marché. Pour les collectivités qui souhaitent se lancer, Armel Le Coz insiste sur le fait que le « citoyen washing » est un danger réel pour la démocratie.

Questions / Réponses

Comment s'est déroulée la formation des citoyens ?

Avant tout, il faut savoir qu'il y a une vraie controverse scientifique sur cette question. Il n'y a pas eu de programme de formation au sens académique du terme. L'objectif, c'est que les citoyens doivent pouvoir se former une opinion, donc ils ont besoin d'un cadrage minimum pour savoir comment fonctionne les institutions, avoir les connaissances de base sur le sujet (passe souvent par des interventions d'experts, de chercheurs). En Occitanie, on a fait le choix d'avoir des speed-dating, avec la mise en place de stands sur une journée ou une demi-journée avec des porteurs de solutions, des entreprises de l'ESS etc. afin de montrer aux citoyens le champ des possibles pour améliorer le fonctionnement du territoire. Et nous avons fait la même chose avec l'administration (une différence notable comparée à la CCC, qui n'a pas intégrée l'administration). **Associer les agents a été une vraie plus-value** : ça montre concrètement le fonctionnement de l'institution, ce qui fonctionne ou pas, ce qui a été essayé, ce qui est légalement possible ou pas... ça évite la déconnexion des propositions des citoyens et leur donne donc plus de légitimité. La place de l'agent est peu pensée dans les Conventions, alors que la plus-value est réelle : si une convention « agents » n'est pas une bonne idée (risque entre soi), leur intégration avec des groupes de citoyens peut permettre d'aller plus loin dans les propositions... et d'avoir plus de poids au moment de les soumettre à l'exécutif !

Une convention avec un cadre trop large : un vice-caché ?

Un écueil a peut-être été le fait que le mandat donné aux citoyens, trop large, a été porté à notre connaissance que quelques jours avant le début de la convention en raison des négociations politiques. Un mandat large, pourquoi pas, mais en 3 sessions ce n'est pas

possible. Avec l'expérience, je dirai que l'idéal est un mandat qui porte sur un sujet de controverse fort. Par exemple : ligne à grande vitesse ou petites lignes ?

Le rôle des garants a-t-il été déterminant ?

Heureusement qu'ils étaient là, les citoyens ont pu les saisir sur certains sujets. Ils font contre poids au comité de gouvernance, alertent quand il y a un problème, mettent aussi en jeu leur garantie personnelle (d'où l'importance d'avoir des personnalités médiatiques). Mais la question de leur formation est à creuser : la CNDP a un vivier de garants pas toujours très bien au fait de leur rôle. On regrette enfin que le lien avec la presse locale n'ait pas pu être davantage fait par leur intermédiaire.

Comment l'opposition régionale a reçu cette convention ?

Elle a été plutôt absente du processus. Il y a eu des critiques sur le coût au regard des résultats : « un tel budget (300 à 500 000 euros) pour dire des choses si banales ! ». La charge de travail induite pour l'administration a aussi été critiquée.

Un modèle idéal de convention ?

La base d'une convention, c'est la mise en place d'un « mini public ». Tout l'enjeu est là. Le but, est d'ensuite transpirer sur le reste du débat public. Constituer un mini public et le faire travailler, c'est un processus très qualitatif qui est peu mis en avant (exemple, pour la CCC, il n'a été abordé qu'à la fin). Le rêve serait une Convention citoyenne sur le format « télé réalité », où on pourrait suivre en direct les citoyens du début à la fin, dès la sélection jusqu'au produit final... On a testé des choses avec des artistes, d'autres entreprises... On en est encore loin !