



DES PRINCIPES POUR LES CONVENTIONS

Comment définir des principes d'une procédure participative œuvrant à la co-construction de l'intérêt général et de sa mise en pratique, une procédure qui traduise à la fois la souveraineté du peuple, la définition capacitaire du citoyen et la nature procédurale des démocraties modernes ? Les expériences menées jusqu'à maintenant – et la Convention citoyenne pour le climat (CCC) en fait malheureusement partie – semblent pour la plupart d'entre elles se heurter à un plafond de verre qui voudrait que les pouvoirs en place puissent toujours en négliger le résultat. Alors, faut-il continuer à organiser ou soutenir de telles initiatives qui voient l'enthousiasme des citoyens tirés au sort étranglé par les ficelles systémiques autant que par le mépris atavique de certains élus pour la parole citoyenne (voir les condamnations sénatoriales de la « démocratie du lancement de dés ») ?

On doit reprendre la question à la base : pour qu'un forum citoyen, quel qu'en soit l'intitulé (conférence, convention, jury,... citoyen) accède à la respectabilité politique,

il faut d'abord s'accorder sur sa définition c'est à dire sur les conditions précises de son organisation et de son déroulement, puis introduire cette définition dans la loi, ou mieux dans la constitution.

Ainsi seulement peut-on espérer que les élus,

ceux auxquels est confié le pouvoir de décision, « prennent en compte » les propositions des citoyens non élus. Prendre en compte, cela signifie examiner soigneusement ces propositions, en débattre publiquement avant de se prononcer individuellement afin que la responsabilité de chacun

soit affichée devant l'avenir. Les réponses alternatives du pouvoir telle que la traduction « sans filtre » des avis citoyens dans la réglementation ou le recours au référendum – selon une formulation de la question qui devrait être approuvée par les conventionnels – nécessitent également que la convention se soit déroulée de façon exemplaire, incontestable pour toute personne de bonne foi.

Donc, avant de proposer partout des conventions citoyennes – nos responsables politiques en redemandent comme si c'était un moyen commode d'enterrer les controverses – tentons de définir les principes qui feraient de chacune de ces assemblées délibératives un lieu d'élaboration des solutions les mieux conformes à l'intérêt général. La CCC a représenté une des nombreuses formes que revêtent depuis 30 ans les conférences de citoyens, d'abord proposées au Danemark, et dont le monde a connu des milliers d'expériences sous des labels variés et selon des protocoles toujours différents, cette dispersion procédurale jamais justifiée s'avérant défavorable à leur rigueur et donc à leur crédibilité. Il semble qu'une seule de ces formes fasse l'objet de propositions précises quant au recrutement des citoyens, à leur préparation aux débats, aux conditions du déroulement de l'évènement, à l'élaboration de l'avis final et au devenir de cet avis. C'est la convention de citoyens (CdC) rendue publique en 2007 par un projet de proposition de loi élaboré par l'association Sciences citoyennes épaulée par des universitaires aux compétences reconnues.

Nous présentons ici 15 principes qui définissent la CdC et les explicitons en les confrontant aux pratiques mises en jeu dans la CCC.

Depuis 2006, *Sciences Citoyennes* promeut une réforme de l'ordre juridique français pour que des Conventions de Citoyens y trouvent leur place.

● PRINCIPES REVENDIQUÉS PAR LA CCC

Certains principes parmi ceux que nous préconisons ont été revendiqués dans la CCC. Ainsi le président Macron s'était bien engagé à prendre en compte les recommandations des citoyens (● principe n°2). Son revirement, qui était prévisible, soutient la nécessité d'ancrer la procédure elle-même dans la loi pour empêcher un tel mépris du remarquable travail produit par les citoyens.

Comme nous le demandons (● principe n°3) le tirage au sort a permis de réunir un échantillon très diversifié de la population selon une méthodologie bien documentée par la CCC. L'effectif de 150 fait souvent illusion en laissant croire à une représentativité statistique laquelle nécessiterait plus de 1000 personnes. Si nous préconisons plutôt un panel de 15-20 citoyens c'est pour assurer la qualité des discussions : il s'agit là de réaliser la meilleure pratique possible, selon les spécialistes des débats, plutôt que d'un principe.

De plus, les conventionnels n'étaient pas rémunérés mais indemnisés (● principe n°5) comme il arrive dans les jurys d'assises. En effet la gratification ne doit pas constituer la motivation pour l'exercice de la citoyenneté ; il ne s'agit pas seulement d'un argument moral mais de garantir la disponibilité, l'engagement et l'ouverture aux autres de ces citoyens, qualités qui se sont manifestées dans la CCC.



La Convention de Citoyens est une procédure de participation qui combine une formation préalable (où les citoyens étudient), une intervention active (où les citoyens interrogent) et un positionnement collectif (où les citoyens rendent un avis).

● PRINCIPES « MALMENÉS » PAR LA CCC

D'autres points dont nous avons fait des principes ont été plus ou moins malmenés dans la CCC. Ainsi la nature et l'étendue de la mission confiée aux citoyens semblent démesurées, constituant un sujet trop vaste et très complexe. Ce qui a entraîné le découpage du groupe en 5 panels thématiques avec l'inconvénient de retirer aux 150 une vision complète puisque la position collective dépendait des rapports des sous-groupes de 30 plutôt que d'une analyse par tous de la globalité des éléments d'information. Ainsi 80% des conventionnels n'ont pas contribué de façon complètement éclairée à tel ou tel aspect des propositions finales. Nous reconnaissons que ce point mérite de larges discussions afin d'élaborer une règle qui restreigne le découpage d'une thématique complexe et propose une méthode pour coordonner les éléments complémentaires.

Plusieurs facilitateurs (● principe n°9) sont intervenus dans la CCC pour assurer la qualité des discussions dans les sous-groupes et en plénière. Pourtant leur fonction essentielle a pu être relativisée par l'intervention continue d'autres acteurs, pas nécessairement neutres quant à l'orientation des débats.

La documentation filmée de la procédure (● principe n°12), qui peut justifier rétrospectivement sa probité et/ou permettre d'améliorer les procédures ultérieures semble avoir négligé de larges moments de la CCC. De nombreuses interactions entre les conventionnels et certains experts, organisateurs, animateurs de la CCC n'ont pas été documentées. Cette carence, qui concerne aussi le point précédent, est constitutive de la conception « ouverte » de la convention que nous aborderons plus bas.

L'indépendance intellectuelle des conventionnels (● principe n°11) pour élaborer et rédiger leurs propositions a été mise à mal dans la CCC par les interventions multiples du comité de gouvernance, y compris pour dissocier certains points en cours de rédaction, par les conseils d'experts débordant leur rôle et temps d'intervention assignés, et par l'assistance de légistes chargés de mettre les propositions en forme juridique. Cet encadrement fort des citoyens a pu conduire à l'atténuation de leurs propositions au nom prétendu du réalisme ou de la faisabilité.

● PRINCIPES ÉCARTÉS PAR LA CCC

Enfin la CCC s'est complètement écartée de plusieurs des principes que nous proposons. C'est le cas pour l'éviction, après leur tirage au sort, de personnes en lien d'intérêts avec certaines solutions ou qui démontrent des choix affirmés, en amont même de la convention, concernant les réponses aux questions posées (● principe n°4). Nous n'ignorons pas que ce principe est l'un des plus contestés parmi nos 15 propositions, l'argument du « hasard qui en a décidé ainsi » nous étant opposé. Pourtant, la présence dans la convention de personnes ayant déjà fait des choix rompt l'égalité entre les panélistes et peut provoquer des déséquilibres entre eux, induisant ainsi un biais possible de leurs travaux. On dit que Daniel Cohn-Bendit aurait été tiré au sort pour participer à la CCC. Imagine-t-on l'atteinte à la sérénité des débats s'il avait accepté ce sort ?..

Évidemment cette mesure ne se comprend que si on accepte un autre des principes que nous avançons : soumettre l'ensemble de la procédure à un comité de pilotage capable de programmer

d'abord une formation de base puis l'exposition équilibrée des divers points de vue sur le sujet et d'ajouter enfin les compléments que le panel déjà bien informé estimera nécessaires (● principe n°7). Dans ces conditions la « naïveté » initiale des panélistes est un pré-requis pour préserver au mieux la convention des influences de l'idéologie dominante ou des certitudes partisanes.

Le comité de pilotage (● principe n°6) est constitué, en amont de la convention, avec des experts de toutes disciplines (y compris les sciences humaines et sociales) et représentants d'intérêts (industriels, associatifs,...) afin de réunir des savoirs variés et contradictoires. Sa principale fonction est de construire le programme de formation des panélistes en assumant que la meilleure façon de viser l'objectivité de ce programme passe par l'obtention d'un consensus entre les membres du comité de pilotage, justement choisis pour exprimer des désaccords. Ce comité, qui n'assumera pas lui-même la formation, définit précisément le temps accordé à chaque point identifié et désigne des formateurs, lesquels devront limiter leurs contacts avec les citoyens à la période décidée par le comité.

Principes applicables aux Conventions de Citoyens (CdC) selon Sciences Citoyennes		Application lors de la Convention citoyenne pour le climat (CCC)
1	La nature et l'étendue des missions de la convention doivent être clairement définies en amont.	●
2	Le promoteur s'engage à prendre en compte l'avis des citoyens selon des modalités législatives et/ou réglementaires précisées en amont.	● ●
3	Les citoyens sont issus d'un tirage au sort pour constituer un panel de diversité maximale.	●
4	Les citoyens déjà partisans de certaines solutions ou en situation de liens d'intérêt ne sont pas retenus dans le panel.	●
5	Les membres du panel ne sont pas rémunérés mais défrayés de l'intégralité des frais engagés pour participer.	●
6	Le comité de pilotage, constitué de spécialistes de disciplines et de positions variées, établit en amont un plan de formation détaillé, contradictoire et pluriel.	●
7	La formation se déroule en trois phases : la première est généraliste ; la seconde est contradictoire et inclut des positions minoritaires ; la dernière est « à la demande » du panel pour apporter des éclairages ou des informations supplémentaires.	●
8	Les interactions entre les experts et les citoyens sont limitées au programme défini par le comité de pilotage.	●
9	Un facilitateur (professionnel indépendant) assure la qualité de la délibération de façon neutre et indépendante et assure les relations entre le panel et l'organisation de la convention.	●
10	Les débats se déroulent en présentiel, le distanciel étant réservé à des éléments d'information ou à une solution de repli en cas de force majeure.	●
11	Les travaux se déroulent à huis clos et en préservant l'anonymat des citoyens jusqu'à la remise de leur avis.	●
12	Toute la procédure est intégralement documentée (vidéos...) et mise à disposition sans délai ni restriction.	●
13	Le panel prend position de façon indépendante et sans aucune réécriture par des tiers. Toute proposition ne peut émaner que des seuls citoyens ayant reçu la formation complète sur le sujet traité, notamment si un sujet complexe est réparti en sous-groupes.	●
14	Un comité indépendant (universitaires spécialisés) rend publique son analyse du déroulement de la convention en signalant d'éventuels écarts à la procédure.	●
15	Un comité indépendant fait connaître publiquement et régulièrement le suivi politique et administratif des avis.	●

Principe revendiqué ● Principe malmené ● Principe ignoré ●

N.B. Le principe n°2 est qualifié deux fois pour la raison suivante : le président s'est engagé, même fortement (le fameux « sans filtre ») mais il n'a pas respecté ses engagements. Il s'agit d'un problème politique générale relatif aux suites à donner à la CCC et non de formulation de la convention elle-même par les organisateurs.

Nature de l'application de 15 principes des Conventions de Citoyens pendant la CCC

Évidemment, le comité de pilotage répond aussi aux demandes des conventionnels pour ajouter des formations complémentaires à l'issue du programme initial, de même qu'il leur fournit des documents (« cahiers d'acteurs ») également sélectionnés par consensus. Ces règles diffèrent de celles de la CCC, privée de formation initiale (les citoyens étant alors peu armés dans les premiers échanges avec les experts), et où un comité de gouvernance réagissait au jour le jour aux demandes des citoyens en « improvisant » des solutions. Certes le contradictoire fut présent mais sans dosage rationnel ni exhaustivité, conditions qui ne peuvent être obtenues que par une réflexion en amont, c'est le rôle du comité de pilotage

Les interactions entre citoyens et experts doivent se limiter au programme défini par le comité de pilotage (● principe n°8). Ceci pour éviter l'ascendant que peut prendre un expert plus sympathique qu'un autre d'un point de vue opposé et ainsi l'influence non programmée de certaines positions. Dans la CCC les échanges entre citoyens et experts ne semblaient limités que par leur disponibilité.

C'est pour les mêmes raisons que nous préconisons le huis clos de la procédure (● principe n°11), les citoyens et leurs débats n'étant découverts publiquement qu'à l'issue des travaux, lors de la remise de leurs propositions, souvent par une

conférence de presse. La CCC a fait le choix inverse d'une procédure ouverte à l'intérieur (programme du jour annoncé, salles non closes, interviews de couloirs,...) comme à l'extérieur (apparition de citoyens dans les médias, exposition au lobbying,...).

On comprend bien que cette politique est favorable à la médiatisation en temps réel, laquelle devrait donner un écho important aux propositions citoyennes. Pourtant elle permet à des influenceurs d'agir sur l'évolution des débats, comme quand le rapport d'un sous-groupe est exposé dans les médias avant même d'être adopté en plénière, au risque de pressions ultimes pour en modifier le contenu. La médiatisation est évidemment nécessaire mais elle doit commencer quand les avis des citoyens sont proclamés.

Enfin, nous demandons que le suivi des propositions soit assuré par un comité *ad hoc* (● principe n°15) afin de faire connaître dans la durée ce qu'il en advient. Un tel comité n'ayant pas été prévu par la CCC, les citoyens ont été amenés à s'organiser en association afin de défendre leur contribution à la lutte contre les changements climatiques. De même, un travail d'analyse doit être réalisé *a posteriori* par des universitaires (● principe 14) afin de vérifier les conditions de déroulement de la procédure (observations, textes et vidéos) et contribuer à l'amélioration des protocoles pour les procédures à venir.

En conclusion, la CCC a permis la mise en lumière des possibilités de la démocratie délibérative et a montré à toutes les personnes de bonne foi que leurs semblables, et donc potentiellement eux-mêmes, sont capables d'intelligence collective pour élaborer les solutions les mieux conformes à l'intérêt commun. Des réformes du CESE sont en cours et cette instance devrait être amenée à organiser des conventions citoyennes. Nous nous réjouissons de ce pas vers la démocratie continue où les controverses seraient réglées dans le sens de l'intérêt commun. Pourtant nous observons les réticences de nombreux dirigeants pour réduire l'impact de ces procédures, particulièrement en évitant d'en préciser les règles et le statut, ce qui pourrait permettre d'en contenir les effets. C'est pourquoi Sciences citoyennes souhaite ouvrir des discussions avec les acteurs de la société civile intéressés afin de s'accorder sur une définition précise des conventions de citoyens à partir des principes que nous proposons et de ceux avancés par d'autres. Il deviendra alors possible de se battre ensemble pour garantir la procédure ainsi définie contre les dérives et lui donner l'armure de la loi.

CONTACTS

Jacques Testart
jacques.testart@sciencescitoyennes.org
Fabien Piasecki
fabien.piasecki@sciencescitoyennes.org



Sciences Citoyennes
38 rue Saint Sabin
F75011 Paris - France
tél. +33 (0)1 4314 7365

<https://sciencescitoyennes.org>
contact@sciencescitoyennes.org

