RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

INSP
Institut national du service public

Rapport individuel d'expertise
Version remaniée pour diffusion

Les assemblées citoyennes nationales au défi de leur institutionnalisation

Pierre Martin-Dussaud

Promotion Joséphine Baker

Avril 2024

Ce travail a été réalisé dans le cadre de la scolarité de l'auteur à l'Institut national du service public. Les opinions et analyses émises dans le présent rapport n'engagent toutefois que son auteur.

Résumé

Depuis quarante ans, la France, comme d'autres démocraties occidentales, s'installe dans une crise de la démocratie représentative, dont témoigne la chute des taux de participation aux élections. Le développement de la démocratie participative n'a pas enrayé le phénomène. Mais depuis une quinzaine d'années, une série d'expériences démocratiques d'un nouveau genre suscite un nouvel espoir. Ces mini-publics délibératifs rassemblent un échantillon de citoyens tirés au sort afin qu'ils délibèrent et formulent des recommandations sur un thème prédéfini. Au sein de cette « vague délibérative », les assemblées citoyennes se distinguent par leur taille et leur durée. En s'inspirant des expériences pionnières d'Irlande, la France a organisé, en 2019, une Convention citoyenne sur le climat. La réforme du Conseil économique, social et environnemental de 2021 a entamé un mouvement d'institutionnalisation de ce format inédit. Parallèlement, plusieurs Parlements régionaux belges ont inscrit dans leur règlement le recours à des assemblées citoyennes. Le présent rapport d'expertise se penche sur ce mouvement d'institutionnalisation d'assemblées citoyennes, tâche d'en percevoir les limites et formule des recommandations pour que sa poursuite puisse contribuer à répondre efficacement à la crise démocratique.

Sommaire

Introduction....2

1. Le développement de la participation citoyenne dans l'action publique n'a pas su enrayer la crise de la démocratie représentative....4

A. La défiance croissante de la population envers les institutions représentatives réinterroge leur légitimité....4

B. Issue de mouvements contestataires, la démocratie participative s'est progressivement institutionnalisée....5

C. La participation institutionnelle est peu inclusive et son impact est limité....6

2. Portant les espoirs d'un renouveau démocratique, une vague d'expériences délibératives est en voie d'institutionnalisation....7

A. Issue de la théorie politique, la démocratie délibérative s'est concrétisée dans une série d'expériences d'envergure désormais nationale....7

La délibération comme garantie procédurale et le tirage au sort comme garantie de représentativité…7

Une vague de mini-publics délibératifs....8

Un début d'institutionnalisation d'assemblées citoyennes nationales....11

B. Trois institutions incarnent le tournant délibératif en France....14

Le CESE, siège de l'institutionnalisation inachevée de la Convention citoyenne....14

La CNDP, pionnière de la démocratie délibérative en France, aujourd'hui contestée....17

Le CIPC, nouvelle boîte à outils participatifs au service de l'exécutif....19

C. Les parlements belges accueillent leurs propres assemblées citoyennes....20

Le dialogue citoyen de la Communauté germanophone....20

Les commissions mixtes du Parlement régional bruxellois et du Parlement francophone bruxellois….20

Le modèle hybride en construction du Parlement wallon....21

L'évolution récente de la Chambre des représentants et du Sénat....22

D. Deux voies s'ouvrent à la poursuite de l'institutionnalisation : le perfectionnement d'un instrument managérial ou l'autonomisation d'un pouvoir citoyen....22

3. L'institutionnalisation d'assemblées citoyennes nationales pourrait améliorer les politiques publiques, trancher de grandes questions de société et recréer la confiance des citoyens dans la vie démocratique....25

A. Améliorer l'action publique en renforçant le cadre d'organisation des MPD....25

Créer un statut de citoyen délibérant....25

Garantir un droit de suite....26

Former une administration délibérative....27

Consolider l'écosystème délibératif....29

B. Trancher de grandes questions de société en augmentant le pouvoir décisionnel des Conventions citoyennes....30

Autonomiser le rôle des Conventions citoyennes au sein du CESE....30

Sécuriser le débouché législatif des Conventions citoyennes....32

Donner un pouvoir d'initiative au Parlement et aux citoyens....35

Automatiser la convocation de Conventions citoyennes sous certaines conditions....35

C. Recréer la confiance dans la vie démocratique en impliquant tous les citoyens....36

Diffuser une culture populaire délibérative....36

Confier à la CNDP l'organisation systématique d'une phase préparatoire aux Conventions citoyennes 38

Recourir au référendum à l'issue des Conventions citoyennes....39

Organiser une Convention citoyenne sur le renouveau démocratique....40

Conclusion....40

Introduction

Le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie :
le suffrage par choix est de celle de l'aristocratie.

Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre II, ch. 2 (1748)

Le 25 avril 2019, le Président de la République, Emmanuel Macron, convoque la Convention citoyenne pour le climat (CCC), une assemblée de 150 citoyens tirés au sort qui doivent formuler des propositions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dans un esprit de justice sociale. Cet exercice, d'un type inédit en France, se veut une réponse à la crise des Gilets Jaunes qui, débutant en novembre 2018 par la contestation d'une taxe sur les carburants, s'est bientôt cristallisée autour de revendications démocratiques comme le référendum d'initiative citoyenne (RIC).

Vue depuis l'échelle internationale, il apparaît cependant que la CCC n'est pas un exercice totalement nouveau. Elle participe plutôt d'une série de mini-publics délibératifs (MPD) que l'OCDE nomme la « vague délibérative » (OECD, 2020). Entre 1979 et 2023, l'OCDE comptabilise ainsi 733 MPD dans le monde, dont 89 « assemblées citoyennes », caractérisées par une grande taille et une longue durée[1]. Parmi elles, 29, dont la CCC, tiennent leur mandat d'autorités publiques nationales.

Ces innovations démocratiques se conforment aux principes de la démocratie délibérative, qui entend notamment pallier les écueils de la démocratie participative. Elles poursuivent le double objectif d'améliorer la qualité des politiques publiques et de restaurer la confiance des citoyens dans leurs institutions. Une abondante littérature académique en dresse déjà un bilan plutôt positif, mais pointe de nouveaux écueils possibles.

Un début d'institutionnalisation, pérennisant des dispositifs initialement conçus ad hoc, est déjà observable. Dès 2019, plusieurs parlements régionaux belges ont inscrit dans leur règlement la possibilité d'associer des citoyens tirés au sort à la préparation du travail législatif. Autre exemple, en janvier 2021, le recours au tirage au sort pour des consultations citoyennes a été inscrit dans la loi organique qui réforme le Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Les leçons de la démocratie participative invitent à se montrer vigilant quant à cette institutionnalisation des MPD. Pour dresser un premier bilan de ce mouvement, le présent travail de recherche se concentre principalement sur les assemblées citoyennes d'échelle nationale car leur taille et leur durée, ainsi que les compétences des autorités publiques dont elles tiennent le mandat, les rendent plus

1 Les données sont issues de la base de données (OECD, 2023) actualisée en décembre 2023.

susceptibles d'impacter sensiblement l'action publique. De cette étude, je tire des recommandations répondant à la question :

Comment institutionnaliser les assemblées citoyennes à l'échelle nationale ?

Mon analyse s'appuie, d'une part, sur une compréhension du contexte institutionnel spécifique dans lequel s'inscrivent les Conventions citoyennes françaises, et d'autre part, sur l'observation approfondie du cas inédit des assemblées belges. En outre, j'ai veillé à ne négliger aucune des leçons clés tirées des autres expériences que le monde a connues.

Forte de plus quarante ans de pratique, la littérature académique de la démocratie participative est abondante. Le sous-domaine de la théorie délibérative est plus restreint, mais en pleine expansion du fait de la multiplication des cas pratiques qui fournissent matière à analyse. Le présent rapport se fonde d'abord sur une revue la plus complète possible de la littérature récente qui s'est penchée sur les expériences d'assemblée citoyenne d'ampleur nationale. Cette littérature académique est complétée par des rapports administratifs et des textes juridiques. J'ai aussi exploité la base de donnée de l'OCDE qui recense 733 MPD depuis 1979. J'ai par ailleurs effectué 44 entretiens auprès de chercheurs, d'élus, de fonctionnaires et de citoyens (cf. la liste en annexe). J'ai aussi assisté au colloque consacré au bilan critique de la Convention citoyenne sur la Fin de Vie (CCFV), qui s'est tenu à Paris les 15 et 16 mars 2024. Enfin, je me suis rendu à Namur le 25 février 2024 pour assister à la dernière session de la commission délibérative du Parlement wallon, qui a marqué une étape significative dans l'institutionnalisation des assemblées citoyennes. Une annexe méthodologique donne davantage de détails.

La première partie de ce rapport rappelle le contexte de la crise de la démocratie représentative et les difficultés rencontrées par la démocratie participative pour y faire face. La deuxième partie pose le constat de la vague délibérative et analyse le début d'institutionnalisation des assemblées citoyennes en France et en Belgique. La troisième partie répond à la problématique en formulant une série de 18 recommandations, chacune marquant l'aboutissement d'un moment argumentatif pointant une limite de l'institutionnalisation en cours.

1. Le développement de la participation citoyenne dans l'action publique n'a pas su enrayer la crise de la démocratie représentative

A. La défiance croissante de la population envers les institutions représentatives réinterroge leur légitimité

La forme représentative de la démocratie est devenue une référence universelle. En 2022, l'institut universitaire V-Dem recensait 90 démocraties dans le monde, contre seulement 36 en 1972 (V-Dem, 2023). La plupart d'entre elles ont adopté la forme représentative de la démocratie, dont le format est issu des trois révolutions modernes (anglaise, américaine et française) (Manin, 2019). La vocation universelle de ce modèle s'incarne à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) : « La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement ». Bien que 72 % des humains vivent sous un régime autocratique (V-Dem, 2023), l'idéal démocratique semble largement partagé : le World Values Survey estime que 84 % de la population mondiale considère que la démocratie est un bon système politique pour diriger un pays (Haerpfer et al., 2022).

Pourtant, un malaise démocratique s'installe depuis quatre décennies, notamment dans des pays dont le modèle représentatif semblait fermement établi. Plusieurs indicateurs en témoignent.

Premièrement, la voie des urnes a mené au pouvoir des partis remettant en cause la légitimité des institutions dans un nombre croissant de démocraties, comme aux États-Unis (Trump), au Brésil (Bolsonaro), en Hongrie (Orban) ou en Argentine (Milei) (Rosanvallon, 2020).

Deuxièmement, le taux de confiance de la population dans les institutions politiques nationales, tel que mesuré par le Baromètre du CEVIPOF, demeure très faible depuis quinze ans. La vague 15, sortie en février 2024, révèle que respectivement 69 % et 70 % des Français n'ont pas confiance dans l'Assemblée nationale et dans le gouvernement (CEVIPOF, 2024). À l'échelle européenne, l'Eurobaromètre 100, publié en décembre 2023, indique que 44 % des Européens et 53 % des Français, se disent insatisfaits du fonctionnement de la démocratie dans leur pays (European Commission, 2024).

Troisièmement, le taux de participation aux élections en France a commencé à décrocher depuis le milieu des années 1980, comme le montre la figure 1 qui retrace son évolution sur deux siècles. Tandis que les élections législatives rassemblaient entre 70 % et 80 % des électeurs de 1848 à 1986, seuls 50 % des électeurs se sont déplacés pour celles de 2022. L'observation sur une longue période montre que ce taux historiquement bas n'est pas une fluctuation statistique, mais bien le prolongement attendu d'une tendance continue depuis quatre décennies.

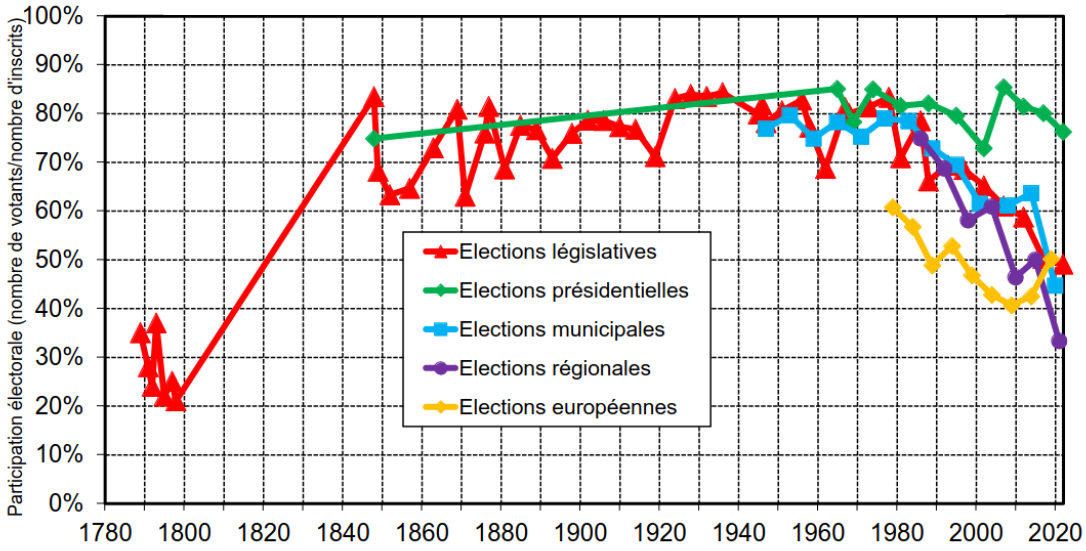


Figure 1 : Évolution du taux de participation électorale en France (Cagé & Piketty, 2023, p. 235).

La théorie politique des institutions distingue généralement une légitimité descriptive, mesurée par la reconnaissance sociale d'un droit à exercer le pouvoir, et une légitimité normative, évaluée à l'aune de critères dont les deux principaux sont la capacité de l'institution à produire de bonnes décisions et la qualité intrinsèque de la procédure menant à la décision (Peter, 2023). Dans les deux cas, la distance croissante qui sépare les institutions démocratiques de la population peut s'interpréter comme un affaiblissement de leur légitimité. Or, la philosophie politique s'accorde pour reconnaître qu'il est de la nature de la démocratie de reposer sur des institutions légitimes. **Ainsi, toute démocratie qui reconnaît en elle les signes d'un affaiblissement de sa légitimité ne peut demeurer démocratie qu'à la condition de chercher les moyens de sa relégitimation.**

B. Issue de mouvements contestataires, la démocratie participative s'est progressivement institutionnalisée

La démocratie participative émerge dans les années 1960 et 1970 comme une revendication de luttes locales, avant d'être reprise par des organisations politiques prônant l'autogestion comme la CFDT ou le PSU (Bacqué & Sintomer, 2011). Si elle se présente d'abord comme un outil de contestation du système politique et social, elle apparaît ensuite comme un moyen de remédier aux limites de la démocratie représentative (Hatzfeld, 2011). L'exemple emblématique de cette époque est la mobilisation des habitants du quartier de l'Alma-Gare, à Roubaix, qui proposent un contre-projet au projet initial de démolition, et obtiennent finalement gain de cause.

Dans les années 1980, la démocratie participative passe du statut de proposition politique à celui de catégorie d'action publique. La loi Bouchardeau de 1983 réforme la procédure d'enquête

publique pour ouvrir un droit à l'information et à la consultation du public lors de projets d'aménagement ayant un impact sur l'environnement. En 1992, la loi ATR fait de la participation un principe essentiel de la démocratie locale en l'inscrivant dans le code général des collectivités territoriales (CGCT). La même année, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement énonce que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés ».

En 1995, une étape importante est franchie avec la loi Barnier qui crée la Commission nationale du débat public (CNDP), chargée de piloter les débats nationaux sur les grands projets. La loi Vaillant de 2002 lui confère le statut d'Autorité administrative indépendante (AAI). En 2005, l'article 7 de la Chartre de l'environnement constitutionnalise le droit à la participation pour l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Dans les années 2010, d'autres lois viennent compléter la panoplie des outils participatifs, comme la loi Lamy de 2014 qui crée les conseils de citoyens dans les grandes villes.

Le cadre normatif de la démocratie participative s'est donc surtout imposé pour des projets d'échelle locale et sur des politiques environnementales ou d'aménagement. L'instauration progressive de ce cadre porte les marqueurs de l'institutionnalisation tels que les identifie généralement la tradition juridique[2] : la formalisation des règles dans des textes de droit ; la permanence de structures administratives dédiées ; la répétition routinière de la procédure dans des conditions prévisibles ; la reconnaissance sociale de leur légitimité.

C. La participation institutionnelle est peu inclusive et son impact est limité

L'évaluation de la démocratie participative institutionnelle fait l'objet de débats depuis son origine (Blatrix, 2002). La plupart des études s'accordent pour reconnaître la valeur des savoirs d'usage recueillis auprès des citoyens. Cela conduit par exemple deux tiers des maîtres d'ouvrage à modifier leur projet initial après les concertations organisées par la CNDP[3]. Cependant, la pratique participative a aussi mis en lumière de nombreux écueils qui expliquent au moins en partie pourquoi elle s'est montrée sans effet sur les indicateurs de la crise démocratique.

Premièrement, les études montrent que seulement 1 % de la population prend effectivement part aux concertations (Rio & Loisel, 2024, p. 54). En outre, les citoyens participants ne sont so-

2 Ces éléments sont proposés en synthèse de l'article (Petit, 2023), de l'intervention de Loïc Blondiaux, datée du 25 novembre 2022, à la table ronde « L'institutionnalisation de la participation : la promesse et le piège ? » du congrès général du GIS Démocratie et Participation qui s'est tenu à Paris, et de l'intervention de Mauricio Meija, datée du 8 février 2024, au colloque « Commissions délibératives : l'innovation démocratique à la sauce bruxelloise ». qui s'est tenu à Bruxelles (Meija, 2024).

3 Entretien avec le Président de la CNDP, Marc Papinutti.

ciologiquement pas représentatifs de la population. Il s'agit le plus souvent d'hommes à la retraite, à l'aise à l'écrit et à l'oral et déjà impliqués dans la vie politique.

Deuxièmement, Mazeaud et Gourgues (2023) estiment que la multiplication des dispositifs participatifs a été permise par leur préalable neutralisation décisionnelle. La participation serait sans effet, soit du fait de l'écoute sélective, c'est-à-dire, la liberté laissée au décisionnaire de choisir parmi les propositions uniquement celles qui lui conviennent, soit du fait de la restriction initiale du champ de la concertation. Morio (2022) souligne que le droit de la participation n'est pas opposable et peu prescriptif.

Troisièmement, Petit (2023) juge les instruments participatifs « à la fois trop institutionnels et trop peu institutionnalisés », c'est-à-dire souffrant d'une routinisation bureaucratique sans pour autant acquérir le statut d'institution sociale. Il en résulterait une valorisation du registre de l'expérimentation permanente, support d'une pérennisation sans institutionnalisation réelle.

Ainsi, alors que près de 90 % de la population juge que la concertation avec les citoyens est une bonne chose pour préparer des décisions publiques, environ 70 % considèrent qu'en pratique, la concertation consiste essentiellement à « augmenter l'adhésion des citoyens à des décisions déjà prises » ou à « faire croire qu'on écoute les citoyens tout en décidant sans eux » (Guihéneuf, 2023). En somme, la participation semble être une bonne idée, mais elle n'est pas encore à la hauteur des attentes. La prochaine partie décrit la voie d'un possible renouveau participatif.

2. Portant les espoirs d'un renouveau démocratique, une vague d'expériences délibératives est en voie d'institutionnalisation

A. Issue de la théorie politique, la démocratie délibérative s'est concrétisée dans une série d'expériences d'envergure désormais nationale

La délibération comme garantie procédurale et le tirage au sort comme garantie de représentativité

Dans le champ académique, la notion de démocratie délibérative renvoie aux théories développées dans la lignée de Jürgen Habermas et John Rawls dans les années 1980 et 1990. Pour Habermas, le moment fondamental de légitimation de la démocratie n'est pas l'élection, mais le processus délibératif qui conduit à la formation de l'opinion publique (Bächtiger et al., 2018). En 2002, Blondiaux et Sintomer décrivaient un *impératif délibératif* qui s'imposerait aux acteurs politiques. Deux décennies plus tard, Blondiaux et Manin (2021) décrivent un *tournant délibératif* qui se serait produit dans la pensée politique. Le terme « délibératif » demeure cependant largement absent du vocabu-

laire de l'action publique[4] et n'a pas encore fait son entrée dans le champ du droit[5]. Le mot jouit par ailleurs d'une dualité sémantique : dans son sens anglo-saxon, la délibération désigne seulement le processus de formation d'une opinion, tandis que dans son sens issu du vieux français, la délibération désigne la décision issue du processus (Sintomer, 2011, p. 76).

La démocratie délibérative met l'accent sur la qualité de la délibération au sein de l'espace public. Ceci requiert la diffusion d'une information fiable et complète, des conditions d'expressions équitables et propices à une écoute attentive et l'existence de mécanismes d'arbitrage légitimes.

La théorie a bénéficié d'une mise en pratique quasi-expérimentale sous la forme de « mini-publics délibératifs » (MPD). L'exercice consiste à réunir un petit nombre de personnes pour délibérer sur une question d'intérêt général. L'objectif est d'en tirer des recommandations de politiques publiques, à la fois plus efficaces et davantage conformes à la volonté générale de la population. Ceci suggère d'imposer une représentativité descriptive du public délibérant, c'est-à-dire l'adéquation de sa diversité sociologique avec le reste de la population. Cette représentativité est bien différente de celle obtenue par l'élection, fondée sur l'assentiment explicite des commettants.

La représentativité descriptive s'obtient par le tirage au sort, qui constitue la technique la plus novatrice introduite par la théorie délibérative (Landemore & Fourniau, 2023). Bien que son utilisation remonte aux premiers temps de la démocratie athénienne (Sintomer, 2011), l'idée d'y recourir provoque désormais des levers de boucliers de la part des élus, comme en témoigne un entretien avec le député Charles de Courson ou la lecture des débats parlementaires (Balanant & Jourda, 2020). Pour cause, Manin (2019) a mis en lumière une rupture dans la tradition de la pensée républicaine, qui a fait oublier l'origine fondamentalement démocratique du tirage au sort (et aristocratique de l'élection), quand bien même il est utilisé pour désigner les jurés des tribunaux d'assise.

Le tirage au sort présente néanmoins des limites pratiques, car pour obtenir une diversité représentative de 67 millions d'habitants avec une marge d'erreur de 2 % et un niveau de confiance de 99 %, il faudrait tirer au sort près de 4 150 personnes (formule de Cochran). La garantie d'une forte représentativité pour un échantillon plus petit s'obtient alors par des techniques d'échantillonnage aléatoire, utilisées par les instituts de sondages, qui corrigent le tirage au sort en filtrant suivant des critères socio-démographiques.

Une vague de mini-publics délibératifs

Dans un rapport de 2020, l'OCDE propose une recension et une analyse systématiques des MPD, définis sur la base de trois critères :

4 Entretien avec Loïc Blondiaux.
5 Entretien avec Marie-Luce Paris.

1. **Délibération** : au moins une journée de réunion du mini-public, articulant une phase d'information, une phase de discussion et une phase de synthèse ;
2. **Représentation** : sélection des participants par un échantillonnage aléatoire ;
3. **Impact** : le commanditaire est une autorité publique.

Ce troisième critère marque un premier moment de l'institutionnalisation : celui où l'initiative de l'organisation du MPD provient d'une autorité publique, plutôt que de chercheurs ou de citoyens, comme le G1000 en Belgique en 2011 (Reuchamps et al., 2017).

L'OCDE tient à jour une base de données des MPD qui ont eu lieu depuis 1979. L'observation de l'évolution temporelle de leur nombre, telle que représentée sur la figure 2 met en évidence ce que l'OCDE appelle une « vague délibérative ».

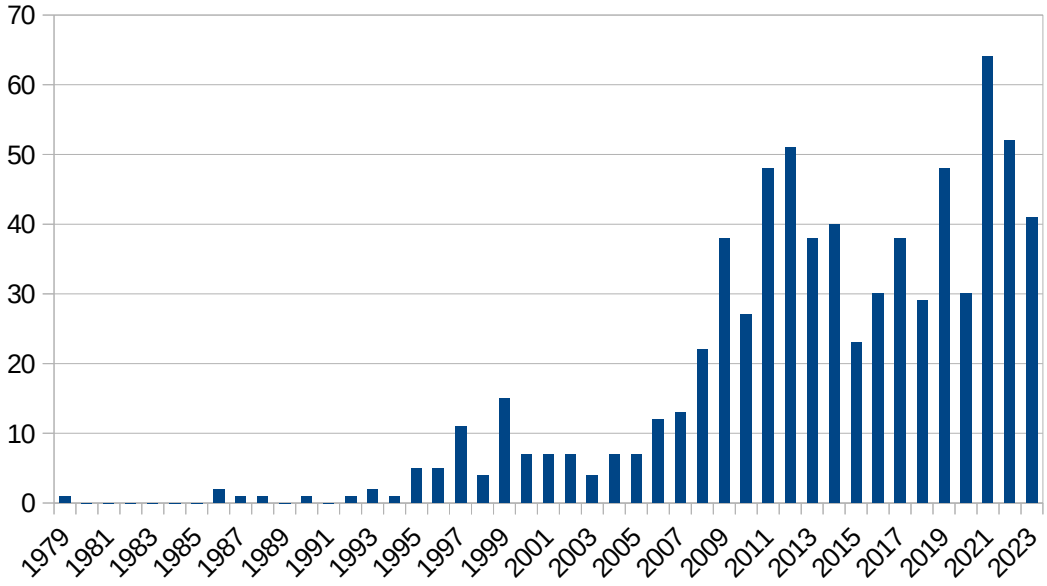


Figure 2 : Répartition temporelle des 733 MPD recensés entre 1979 et 2023 dans 35 pays de la base de données de l'OCDE (2023). Lecture : En 2023, il y a eu 41 MPD.

Pour évaluer les MPD, il faut d'abord établir des critères de validation des objectifs recherchés. L'OCDE a publié un guide d'évaluation qui peut servir de référence (OECD, 2021b). Celui-ci se fonde sur les objectifs recherchés par les autorités publiques et recoupe les critères identifiés par la littérature académique. Il s'organise suivant les trois moments d'un cycle délibératif : input, throughput et output, soit successivement le cadre d'organisation de la délibération, son déroulement effectif et son impact sur la décision (Suiter & Reuchamps, 2016).

En se fondant sur l'analyse empirique de près de 300 MPD (jusqu'en 2020), le rapport de l'OCDE (2020) tire un bilan globalement positif de ces exercices délibératifs. Il pointe notamment les qualités suivantes des MPD : ils débouchent sur des politiques publiques prenant davantage en compte la diversité des points de vue ; ils renforcent la légitimité des décisions difficiles ; ils aug-

mentent la confiance du public dans les institutions démocratiques ; ils renforcent l'engagement des citoyens ; ils incluent davantage les minorités ; ils renforcent l'intégrité et préviennent la corruption ; ils luttent contre la polarisation et la désinformation.

Le rapport propose en outre une typologie des MPD en douze modèles. La Convention citoyenne sur le climat (CCC) appartient à la catégorie des « assemblées citoyennes[6] » qui se caractérisent par un grand nombre de participants (85 en moyenne[7]) et une longue durée (en moyenne 9 jours de réunions étalés sur 17 semaines). Les assemblées citoyennes se distinguent aussi par un objectif de formulation de recommandations détaillées, tout en disposant d'une grande flexibilité dans leur organisation. La première du genre s'est tenue en Colombie britannique en 2004. Rassemblant 161 citoyens tirés au sort pendant près d'un an, elle a eu pour mission de proposer une réforme du code électoral.

Au sein de la vague délibérative, on peut constater une « vague d'assemblées citoyennes » postérieure à la publication du rapport de l'OCDE, comme le montre la figure 3. La suite de ce rapport se concentre essentiellement sur cette catégorie de MPD en raison de sa nouveauté et de sa plus grande envergure, qui lui donne un impact potentiellement plus fort sur la décision publique.

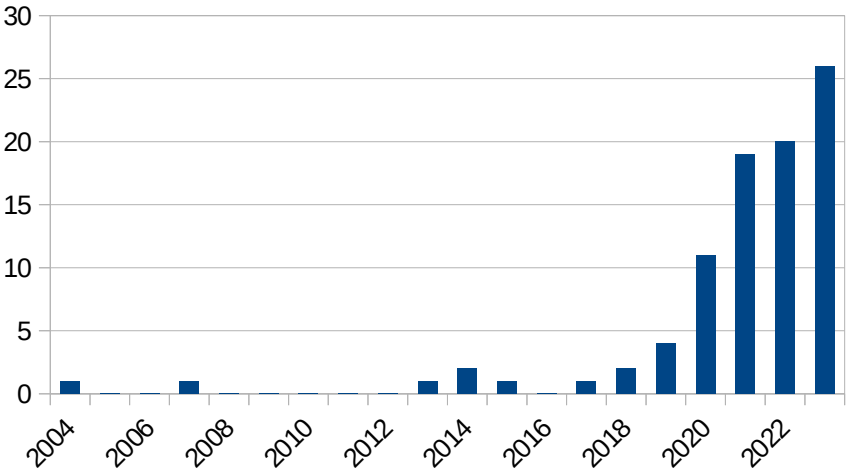


Figure 3 : Répartition temporelle des 89 assemblées citoyennes recensées par l'OCDE (2023). Lecture : En 2023, il y a eu 26 assemblées citoyennes.

La CCC présente la caractéristique d'avoir été commanditée par une autorité publique de niveau national, au même titre que 28 autres assemblées citoyennes recensées par l'OCDE. Les compétences d'une autorité nationale se traduisent dans l'ambition du mandat confié et soulèvent des questions

6 Sintomer (2022) propose de réserver le terme d'assemblée citoyenne aux processus produisant des mesures législatives, et de qualifier de jurys citoyens ceux qui ne produisent que des recommandations. Vrydagh (2023) recommande quant à lui de nommer « assemblée citoyenne » tout type de MPD au motif que ce terme est compréhensible hors du champ académique, contrairement à « mini-public délibératif ». J'ai choisi de m'en tenir à la terminologie de l'OCDE sur laquelle s'appuie la base de données.

7 Ces chiffres sont le fruit de mes calculs sur la base des données actualisées en 2023.

spécifiques relatives à l'articulation des assemblées citoyennes avec les assemblées élues. Le présent rapport s'intéresse donc particulièrement aux assemblées émanant de ce niveau de gouvernement. Je néglige en revanche le niveau international, et notamment européen, quoique quatre assemblées citoyennes européennes aient eu lieu entre 2022 et 2023, mais celles-ci posent des questions institutionnelles qui relèvent encore d'un autre ordre (Bailly, 2022).

L'Irlande fournit l'exemple de la première assemblée citoyenne nationale qui a débouché sur un changement politique d'ampleur. Dans un contexte de défiance envers des institutions représentatives malmenées par la crise économique, et inspiré par l'initiative citoyenne « We the Citizen », le gouvernement irlandais nouvellement élu convoque en 2012 une Convention constitutionnelle (Suiter et al., 2019). Composée de 66 citoyens tirés au sort, de 33 élus du Parlement et d'un président issu du monde associatif, son mandat est fixé par une résolution du Parlement de juillet 2012. La Convention doit formuler des recommandations répondant à huit questions diverses. En suivant l'avis de la Convention, le gouvernement a soumis quatre propositions au référendum : l'ouverture du mariage aux personnes de même sexe (mai 2015, approuvé), l'abaissement de l'âge des candidats à la présidence (mai 2015, rejeté), la suppression du délit de blasphème de la Constitution (octobre 2018, approuvé), l'amendement de l'article constitutionnel sur les femmes au foyer (mars 2024, rejeté). D'autres recommandations ont été traitées directement par le Parlement.

Un début d'institutionnalisation d'assemblées citoyennes nationales

Une importante littérature académique discute des modalités techniques d'organisation des MPD. En jouant sur les paramètres relatifs au nombre de participants, à la longueur et la modération des débats, au rôle du garant et du comité de gouvernance, au choix des experts, les praticiens de la démocratie délibérative innovent continuellement, en quête du dispositif optimal qui permettrait d'obtenir la meilleure qualité de délibération. Cette branche de la recherche concerne donc les conditions « internes » de réussites des processus, par opposition aux conditions « externes », c'est-à-dire propre à leur insertion fonctionnelle au sein d'un système d'institutions politiques, telle que peut la penser l'approche systémique de la démocratie délibérative (Mansbridge et al., 2021). Quoique riche et passionnante, la réflexion « interne » n'est pas l'objet du présent rapport pour la raison notable qu'elle est pour l'essentielle déjà aboutie. En somme, on peut considérer les techniques délibératives comme acquises, en ce qu'elles ont déjà démontré, dans leur diversité, qu'elles permettaient l'obtention de résultats satisfaisants au regard des objectifs fixés par les commanditaires. Si ce fait n'était pas établi il y a vingt ans, on peut désormais considérer que les nombreuses expériences de MPD ont fait la démonstration, au sens positif de la méthode scientifique, de leur ca-

pacité à transformer un public profane en une assemblée délibérante, apte à apporter une contribution utile à la résolution de problèmes collectifs (Sintomer, 2011, p. 219).

Les conditions externes de réussite des assemblées citoyennes tiennent dans leur relation avec les institutions qui en ont décidé le mandat et dont dépend le suivi des recommandations. Jusqu'à présent, la plupart des assemblées ont été convoquées sur une base ad hoc et adoptaient un format systématiquement nouveau. Ces variations, inhérentes à leur statut expérimental, rendent les assemblées citoyennes vulnérables à un dévoiement opportuniste des résultats. Il a par exemple été reproché à la CCC de n'avoir pas su garantir la promesse d'une traduction législative « sans filtre » des recommandations des citoyens (Pech, 2021; Ruscassie & Breneur, 2023).

De plus en plus de MPD s'inscrivent néanmoins dans un cadre institutionnalisé. Le simple fait d'être organisé à l'initiative d'une autorité publique peut déjà être vu comme un premier moment de l'institutionnalisation, mais tous les processus recensés par l'OCDE répondent déjà à ce critère. Le deuxième moment de l'institutionnalisation se reconnaît donc à quatre nouveaux critères : l'existence d'une base juridique permettant d'assurer la continuité des processus indépendamment des changements politiques, la pérennisation des structures administratives organisatrices, la répétition des procédures sous des conditions prévisibles et la reconnaissance sociale de leur légitimité. L'OCDE répertorie un total de 41 MPD institutionnalisés, dont 5 assemblées citoyennes de niveau local et 4 assemblées citoyennes de niveau national. La figure 4 montre la tendance à une progressive institutionnalisation des MPD.

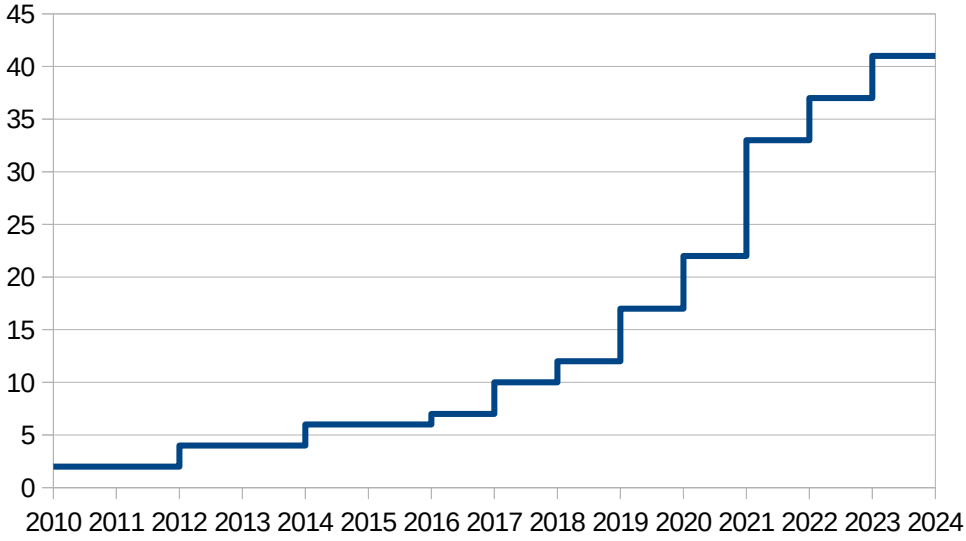


Figure 4 : Évolution cumulée du nombre de MPD institutionnalisés. Lecture : En 2023, il y a 41 MPD institutionnalisés. Données : (OECD, 2023).

En France, 6 MPD institutionnalisés sont recensés, dont 5 organisées par la CNDP et une par la Ville de Paris. Cette dernière est l'Assemblée citoyenne de Paris, dont la première session s'est ter-

minée en mars 2023. Parmi les 5 organisées par la CNDP, la seule assemblée citoyenne[8] est l'Assemblée citoyenne pour l'agriculture, qui s'est tenue en 2020, en vue de l'élaboration du Plan stratégique national de la politique agricole commune. Elle est considérée comme institutionnalisée car le code de l'environnement (article L121-1 et suivants) impose la participation des citoyens pour ce type de plan, bien que le format d'assemblée citoyenne ne soit pas obligatoire.

L'OCDE (2021a) encourage ce mouvement d'institutionnalisation qui permet aux décideurs de prendre *davantage* et *de meilleures* décisions difficiles, d'organiser des MPD plus facilement et à moindre coût, d'augmenter la confiance de la population sur le long-terme et de renforcer la « santé démocratique » générale de la population. En outre, la reconduction répétée d'assemblées ad hoc pourrait susciter de moins en moins d'enthousiasme, comme c'est peut-être déjà le cas en Irlande[9], et ainsi conduire à leur abandon malgré les effets positifs constatés. Sur la base des données empiriques, l'OCDE (2021a) distingue 8 façons d'institutionnaliser les MPD, mais constate surtout qu'il existe presque autant de manières de procéder que de contextes institutionnels différents, ce qui limite l'utilité pratique de la typologie proposée.

Quoique très récente, l'Assemblée citoyenne de Paris constitue un exemple particulièrement abouti d'institutionnalisation d'une assemblée citoyenne à l'échelle locale. Elle a été créée par une délibération du Conseil de Paris en juin 2019, à l'issue d'un travail d'analyse des cahiers de doléances rédigés au cours du Grand débat national. Un secrétariat général de 2,5 ETP et un budget de fonctionnement annuel de 40 000 € lui sont dédiés. Son règlement intérieur a été adopté par une délibération du Conseil de Paris d'octobre 2021, et la première promotion s'est réunie en novembre 2021[10]. La deuxième promotion rendra ses travaux en juin 2024. La convocation de chaque nouvelle session est prévue dans la délibération initiale qui institue l'Assemblée, ce qui lui garantit une forme de permanence, bien qu'en pratique son existence demeure vulnérable à un changement de majorité politique.

À l'inverse, ni les assemblées citoyennes irlandaises ni les Conventions citoyennes françaises ne sont considérées comme institutionnalisées dans la classification de l'OCDE. Pour les assemblées irlandaises, bien que l'expérience ait été reconduite six fois en dix ans[11], avec le soutien de nombreux partis, le modèle n'est pas inscrit dans un texte juridique qui garantirait sa pérennité. À la

8 Son organisation sur un seul week-end de trois jours rend discutable sa qualification d'assemblée citoyenne.
9 Entretien avec Marie-Luce Paris.
10 Entretien avec Marion Roth et Elian Belon.
11 The Irish Constitutional Convention (2014), The Irish Citizens' Assembly (2018), Citizens' Assembly on Gender Equality (2021), Dublin Citizen's Assembly (2022), Citizens' Assembly on Biodiversity Loss (2023), Citizens' Assembly on Drugs Use (2024).

place, chaque instance de l'Assemblée est issue du vote d'une nouvelle résolution du Parlement qui en précise les modalités spécifiques d'organisation. Cette souplesse de la forme est caractéristique du droit anglo-saxon[12]. Pour les Conventions citoyennes françaises, il existe bel et bien, depuis la réforme du CESE de 2021, un cadre légal qui prévoit la possibilité de recourir au tirage au sort. Cependant, le terme même de Convention citoyenne n'est pas repris dans le texte, leur recours n'est pas prévisible et leur format n'est pas fixé, ce qui nuance leur caractère institutionnalisé.

La loi prévoit parfois des conditions qui imposent aux autorités de déclencher l'organisation de MPD. C'est par exemple le cas en France depuis la loi du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique, qui a introduit dans le code de la santé publique l'obligation pour le Comité consultatif national d'éthique d'organiser « un débat public sous forme d'états généraux […] pour tout projet de réforme sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé »[13]. C'est aussi le cas en Autriche depuis 2013, dans le Land du Voralberg, où la signature de 1 000 citoyens suffit à convoquer un conseil de citoyens sur une question précise.

La Belgique présente enfin deux cas singuliers où l'institutionnalisation a peut-être été la plus loin. Il s'agit des commissions délibératives mixtes des Parlements bruxellois et wallon, et le modèle du dialogue citoyen permanent de la Communauté germanophone, qui font l'objet de la section 2C. Avant cela, la prochaine section s'attache à analyser le paysage institutionnel français de la démocratie délibérative à l'échelle nationale.

B. Trois institutions incarnent le tournant délibératif en France

En France, trois institutions structurent le nouveau champ de la démocratie délibérative. Elles sont le résultat de trajectoires institutionnelles différentes qui miment schématiquement la tripartition des pouvoirs : au CIPC l'exécutif, au CESE le législatif, à la CNDP le judiciaire. Il est nécessaire de comprendre leur rôle spécifique et leurs interactions, parfois conflictuelles, pour pouvoir envisager les prochaines étapes d'une institutionnalisation des assemblées citoyennes.

Le CESE, siège de l'institutionnalisation inachevée de la Convention citoyenne

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est une assemblée consultative régie par le titre XI de la Constitution du 4 octobre 1958 et par l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique. Il est le fruit d'une reconnaissance des corps intermédiaires et de la démocratie sociale. Composé de 175 conseillers nommés par des organisations de la société civile, syndicats ou associa-

12 Entretien avec Marie-Luce Paris.

13 Art. L1412-1-1 du code de la santé publique. L'article L1412-3-1 précise : « les états généraux […] réunissent des conférences de citoyens choisis de manière à représenter la société dans sa diversité ».

tions, son rôle premier est de conseiller le Gouvernement et le Parlement. Siégeant au palais d'Iéna à Paris, il dispose de 157 agents (en ETP) et d'un budget de 46 M€ (CESE, 2023a).

Depuis sa création, l'existence du CESE est remise en cause en raison de son faible poids sur les décisions publiques, ce qui explique sans doute aussi pourquoi l'institution est largement absente de la recherche académique (Aubert, 2019). D'une part, le CESE est rarement saisi par le Gouvernement : pendant l'exercice 2022-2023, ce fut le cas seulement 2 fois sur un total de 29 travaux adoptés (CESE, 2023a). De fait, seuls les textes de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui sont obligatoirement soumis pour avis. Par ailleurs, sa place est limitée par l'existence de près de 400 instances consultatives directement placées auprès du gouvernement (Étude d'impact, 2020). D'autre part, le gouvernement n'est nullement lié aux avis du CESE. L'article 4 de l'ordonnance de 1958 prévoit seulement une obligation d'information annuelle des suites données à ses avis.

L'introduction de la participation citoyenne au CESE a d'abord été portée par les organisations de jeunesse, contre l'avis de la majorité de ses membres qui y voyait un risque de court-circuiter la médiation de la société civile qu'ils représentent[14]. Le président Bernasconi, quoiqu'initialement hostile, a finalement porté avec force cette idée, en y percevant le moyen de réaffirmer la place du CESE. Dès 2018, le CESE a donc lancé une plate-forme de consultation en ligne. Il a ensuite associé des panels de citoyens tirés au sort à l'élaboration de deux de ses avis : 28 citoyens pour l'avis « *Fractures et transitions : réconcilier la France* » adopté en mars 2019, et 30 citoyens pour l'avis « *Générations nouvelles : construire les solidarités de demain* », adopté en juillet 2020 (Bilhac, 2023). Ce contexte favorable a fait du CESE un candidat crédible pour accueillir la CCC annoncée par Emmanuel Macron le 25 avril 2019. La CCC devient alors un prototype qui va inspirer la réforme du CESE de 2021.

La réforme du CESE est le pis-aller de deux projets de loi constitutionnelle échoués. Présenté en Conseil des ministres en mai 2018, le premier projet de loi, « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace » prévoyait de réécrire tout le titre XI de la Constitution, et de remplacer le CESE par une « Chambre de la société civile »[15] avec notamment pour mission d'organiser la consultation du public pour éclairer le gouvernement. Il élargissait considérablement le nombre de consultations obligatoires en amont des projets de loi. La discussion à l'Assemblée nationale est cependant suspendue en juillet 2018, devant le nombre important d'amendements (2398) et les interruptions de séances liées à l'affaire Benalla.

14 Entretiens avec Julien Blanchet et Romain Aubert.

15 Au cours de l'examen du projet de loi, un amendement est adopté pour la renommer « Forum de la République ».

Prenant en compte les résultats du Grand débat national[16], un deuxième projet de loi constitutionnelle, « pour un renouveau de la vie démocratique », est présenté en Conseil des ministres en août 2019. Il propose cette fois le remplacement du CESE par un « Conseil de la participation citoyenne » capable, sur son initiative ou celle du Gouvernement, de « réunir des conventions de citoyens tirés au sort ». En outre, le champ d'intervention du CESE est élargi au point d'empiéter sur les compétences de la CNDP (Conseil d'État, 2019, p. 10). Ce projet, jamais discuté au Parlement, est finalement abandonné faute d'une configuration politique favorable[17].

La réforme du CESE aboutit finalement avec la loi organique présentée en Conseil des ministres en juillet 2020, publiée au JO le 15 janvier 2021 et entrée en vigueur le 1er avril 2021, concomitante à l'installation d'une nouvelle mandature au CESE. Sans en changer le nom, elle expose dans ses motifs le projet d'en faire « le carrefour des consultations publiques ». Sur le fond, le texte modifie l'ordonnance de 1958 et se contente pour l'essentiel d'acter des pratiques participatives déjà existantes.

L'article 4-2 de l'ordonnance modifiée ouvre la possibilité pour le CESE d'associer « le public à l'exercice de ses missions par une consultation ou la participation aux travaux de ses commissions ». Le même article formule des exigences de qualité du processus, relatives à sa sincérité, son égalité, sa transparence, son impartialité, sa représentativité, sa temporalité et sa publicité. Sans reprendre le terme de convention citoyenne, « afin de ne pas figer le modèle »[18], l'article 4-3 prévoit quant à lui la possibilité d'« organiser une procédure de tirage au sort », et en donne l'initiative au Premier ministre, aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, et au CESE. Les résultats de ces consultations doivent ensuite être publiés et transmis au Premier ministre et aux présidents du Parlement.

L'institutionnalisation des Conventions citoyennes n'est donc que très partielle : le nom de la procédure n'est pas légalement reconnu ; sa convocation demeure discrétionnaire et nullement prévisible ; son rôle est cantonné à être consultatif au sein d'une assemblée consultative ; le commanditaire n'est tenu par aucun droit de suite.

La réforme impulse néanmoins une dynamique de transformation interne. En juin 2022, le nouveau président Thierry Beaudet inaugure la direction de la participation citoyenne (DPC), qui compte aujourd'hui 4 ETP[19] et est dotée d'un budget de 4,2 M€. Cette direction est chargée des

16 L'article 9 propose par exemple de faciliter l'accès au référendum d'initiative partagée, ce qui était une revendication des Gilets jaunes.

17 Entretien avec Erwan Balanant.

18 Entretien avec Erwan Balanant.

19 La directrice, son adjointe et deux chefs de projets, dont l'un en cours de recrutement. Le nombre d'ETP devrait augmenter d'ici 2028, à raison d'un poste par an (Bilhac, 2023). Les informations de ce paragraphe sont issues d'un entretien avec la directrice de la DPC, Juliette Agez, ainsi que du rapport d'activité (CESE, 2023a).

consultations en ligne, des pétitions[20] et de l'organisation des Conventions citoyennes. Elle organise aussi des « ateliers délibératifs », pour consulter un public ciblé, et des « journées délibératives », pour retravailler des constats déjà posés par une commission. Mais ces appellations sont trompeuses, car dans le premier cas, il n'y a aucun tirage au sort, et dans le deuxième cas, le tirage au sort n'est pas représentatif puisqu'il s'effectue parmi les participants d'une consultation en ligne préalable. À deux occasions, la DPC a aussi organisé des « groupes citoyens » qui consistent à associer 15 citoyens tirés au sort à la rédaction d'un avis avec 30 conseillers CESE[21]. Si le tirage au sort est ici représentatif, la faible proportion de citoyens, justifiée par un avis du Conseil constitutionnel[22], limite la dimension délibérative du dispositif. Enfin, la DPC a piloté la formation d'environ 50 agents du CESE aux techniques d'animation délibérative, ce qui permet d'internaliser les compétences. Ainsi, début 2024, lors des journées délibératives des États généraux de l'information, qui ont rassemblé 100 citoyens, 75 % des animateurs provenaient du CESE.

La première, et pour l'instant unique, Convention citoyenne post-réforme est la Convention citoyenne sur la fin de vie (CCFV) dont le rapport a été rendu en avril 2023 (CESE, 2023b). Son budget consomme l'essentiel de l'enveloppe budgétaire de la DPC. En pratique, l'exercice était sensiblement le même que celui de la CCC, à la différence notable que son rôle purement consultatif, « avec filtre », a été bien souligné dans les interventions introductives de la Première ministre Élisabeth Borne et de la Présidente de l'Assemblée nationale Yaël Braun-Pivet[23].

Le CESE poursuit progressivement la construction d'une nouvelle légitimité fondée sur la participation citoyenne. Alors que la plupart étaient initialement rétives, le vice-président Bruno Garcia estime que « 90 % des organisations du CESE sont désormais acquises à l'idée d'ajouter de la démocratie délibérative dans nos travaux ». Un nouveau jalon a été posé par l'annonce, le 27 mars 2024, que le CESE accueillerait bientôt le forum ouvert, espace de dialogue entre acteurs nationaux du Partenariat pour un gouvernement ouvert[24] (PGO, 2023).

La CNDP, pionnière de la démocratie délibérative en France, aujourd'hui contestée

L'organisation de la CCC par le CESE n'avait rien de naturel[25]. En effet, depuis 1995, il existe une institution française, la Commission nationale du débat public (CNDP), garante du droit à la partici-

20 La réforme a abaissé le seuil de 500 000 à 150 000 signatures pour saisir le CESE.

21 Il s'agit des avis sur participation des jeunes aux élections et celui sur le financement de la perte d'autonomie.

22 « le nombre de ces personnes ne saurait, sans méconnaître les articles 69 et 70 de la Constitution relatifs aux attributions du Conseil, que constituer une part limitée du nombre des membres d'une commission » (CC, 2021).

23 Entretien avec Jean-Pierre Cabrol, Mathieu Sanchez et Claire Thoury.

24 Rejoint par la France en 2014, le PGO regroupe aujourd'hui 79 États et se donne pour objectif d'améliorer les relations entre les citoyens et leurs gouvernements.

25 Entretien avec des membres de la CNDP : Marc Papinutti (Président), Ilaria Casillo (Vice-présidente) et Thierry Lataste.

pation du public pour les décisions ayant un impact sur l'environnement. Reconnue autorité administrative indépendante (AAI) en 2002, son statut est régi par le chapitre L121 du code de l'environnement.

Outre les 104 débats publics qu'elle a organisés en 25 ans, la CNDP s'est portée garante de 360 concertations (CNDP, 2023a). L'autorité est composée de 25 membres qui s'appuient sur une équipe administrative de 14 personnes (président et vice-présidents compris). Elle compte en outre 350 collaborateurs (garants et délégués régionaux), indemnisés à la mission. En 2022, son budget de personnel et de fonctionnement s'élève à 3,4 M€, le coût de chaque débat étant pris en charge par les porteurs de projets pour un montant total annuel de l'ordre de 7 M€. Le nombre de dossiers soumis à la CNDP a été multiplié par sept depuis que l'ordonnance du 3 août 2016 a ouvert le droit à des porteurs de projets de moindre importance de saisir la CNDP pour qu'elle nomme un garant. L'institution est cependant très critiquée par les élus locaux et les porteurs de projets[26], et elle demeure peu connue du grand public[27].

La CNDP est l'un des exemples les plus aboutis au monde en terme d'institutionnalisation de la participation. C'est d'ailleurs la présidente de la CNDP, Chantal Jouanno, qui avait d'abord été sollicitée, à titre personnel, pour appuyer l'organisation du Grand débat national, mais le refus du gouvernement de saisir officiellement l'instance, a conduit la présidente à se retirer de l'exercice en dénonçant une volonté du gouvernement de garder le contrôle sur les conclusions du débat (Gourgues & Mazeaud, 2023). Pour la CCC, Emmanuel Macron s'est alors plutôt tourné vers le CESE qui était déjà engagé sur la voie participative.

La CNDP dispose pourtant d'une expérience plus longue en matière de démocratie délibérative puisque son premier recours à un MPD remonte à 2006 (CNDP, 2022). Jusqu'en juin 2022, elle a organisé un total de 25 mini-publics délibératifs. Ce dispositif demeure cependant minoritaire au sein de l'ensemble des outils participatifs utilisés lors des débats publics (CNDP, 2023b).

Gourgues et Mazeaud (2023) pointent que l'indépendance et le champ de compétence de la CNDP sont régulièrement remis en cause. Ils jugent que « la CNDP, seule instance en mesure de contester le contrôle des suites décisionnelles des dispositifs, est aujourd'hui explicitement tenue à l'écart ». Cette analyse semble validée par la récente déclaration de politique générale du Premier ministre[28] contre laquelle a réagi une tribune collective dans Le Monde (2024). La CNDP brille aus-

26 Entretien avec Loïc Blondiaux.

27 Il peut sembler paradoxal qu'une institution si centrale du débat public ne cumule que 6673 abonnés sur X et 244 sur Youtube alors qu'elle est active chaque semaine sur les deux réseaux (chiffres du 24 avril 2024).

28 « Je vous annonce que nous déposerons un deuxième projet de loi industrie verte. Il proposera notamment de concentrer les travaux de la CNDP, uniquement sur les projets d'envergure nationale. C'est 6 mois de gagnés dans les procédures sur les autres projets. La bureaucratie qui recule, c'est la liberté qui avance ! Je veux libérer les Fran-

si par son absence du Plan d'action national 2024-2026 du PGO, ce qui interroge la sincérité de certains engagements (PGO, 2023).

Le CIPC, nouvelle boîte à outils participatifs au service de l'exécutif

Dans le cadre juridique français, l'association des citoyens à l'élaboration des politiques publiques constitue l'exception plutôt que la règle. Lorsqu'elle y recourt, l'administration publique doit néanmoins se conformer à l'article L131-1 du CRPA[29].

La volonté de l'exécutif de marquer son intérêt pour l'innovation démocratique s'est manifestée par la désignation d'un ministère spécialement chargé de cette question. Marc Fesneau a inauguré la fonction en étant nommé en juillet 2020, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement et de la participation citoyenne. Il a été remplacé en mai 2022 par Olivier Véran, d'abord nommé ministre délégué chargé des Relations avec le Parlement et de la Vie démocratique, puis, en juillet 2022, ministre délégué chargé du renouveau démocratique, porte-parole du Gouvernement. En janvier 2024, il a été remplacé, sous le même intitulé, par Prisca Thévenot. Le décret d'attribution lui confie, entre autres, les missions de suivre les relations entre le Gouvernement et le CESE et d'accompagner les ministères dans la mise en œuvre de leurs démarches de participation citoyenne. Il dispose à cette fin de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP).

En juin 2019, la DITP a créé en son sein le Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC), aujourd'hui doté de 6 agents[30]. Le CIPC est une cellule d'appui à la participation citoyenne à disposition de l'exécutif. Il anime notamment un réseau des référents ministériels de la participation citoyenne et organise de l'ordre de 15 dispositifs par an suivant des formats variés. Parmi eux, les MPD sont minoritaires, mais de grande ampleur. On trouve par exemple la concertation nationale sur le mix énergétique (2022-2023)[31] et la conférence sur l'avenir de l'Europe[32] (2020-2022) (DITP, 2024).

Alors que la création de la CNDP s'adossait à l'ouverture de nouveaux droits pour les citoyens, le CIPC est seulement un outil managérial qui promet des politiques publiques plus adaptées aux be-

çais des contraintes qui les freinent et sont autant de boulets pour notre économie. » Déclaration de politique générale de M. Gabriel Attal, Premier ministre, à l'Assemblée nationale le 30 janvier 2024.

29 « Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. » La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 a complété l'article L1111-2 du CGCT pour soumettre les collectivités territoriales aux modalités de l'article L131-1 du CRPA.

30 Entretien avec la responsable du CIPC, Typhanie Scognamiglio.

31 Initiée par la Direction générale de l'énergie et du climat, garantie par la CNDP, elle a rassemblé 200 jeunes tirés au sort pendant 4 jours.

32 Organisée en partenariat avec le Ministère des Affaires Étrangères, elle a réuni 746 citoyens tirés au sort au sein de 18 conférences régionales.

soins des citoyens, sans disposer d'aucune autonomie par rapport au pouvoir exécutif. L'institutionnalisation française de la démocratie délibérative se remarque en tout cas par l'absence totale des chambres législatives. La prochaine section montre que c'est loin d'être le cas en Belgique.

C. Les parlements belges accueillent leurs propres assemblées citoyennes

De l'ensemble des pays du monde, c'est sans doute la Belgique qui est allée le plus loin et le plus vite dans l'institutionnalisation des assemblées citoyennes. Pour l'expliquer, il faut peut-être remonter à la profonde fatigue démocratique qui s'est manifestée en 2010 lorsqu'il a fallu attendre 541 jours avant qu'une équipe se constitue pour gouverner le pays. L'innovation démocratique a peut-être aussi été facilitée par l'organisation territoriale du pays qui superpose deux divisions fédérales : les Communautés (flamande, française, et germanophone) et les Régions (flamande, wallonne, Bruxelles-Capitale)[33].

Le dialogue citoyen de la Communauté germanophone

En février 2019, le Parlement de la Communauté germanophone, qui représente 80 000 habitants, a adopté à l'unanimité un décret mettant en place un « dialogue citoyen permanent » (Niessen & Reuchamps, 2019). Ce modèle repose sur des assemblées citoyennes de 25 à 50 citoyens tirés au sort qui se réunissent une à trois fois par an. Les sujets donnant lieu à la convocation d'une assemblée sont décidés par le Conseil citoyen, composé de 24 membres tirés au sort parmi les personnes ayant déjà été membres d'une assemblée citoyenne, pour un mandat de 18 mois. Les recommandations des assemblées sont ensuite présentées aux parlementaires par les citoyens. Le Parlement et le Gouvernement ont l'obligation de rendre compte du suivi positif ou négatif donné. Le Conseil citoyen s'assure de l'effectivité de ce suivi. L'institutionnalisation de ce modèle présente trois caractéristiques notables : son caractère permanent, l'initiative du choix des sujets laissée au Conseil citoyen et un droit de suivi contraignant. Depuis la première en 2020, il y a eu cinq assemblées citoyennes sur les thèmes suivants : soins de santé, éducation inclusive, logement, compétences numériques, intégration des migrants[34].

Les commissions mixtes du Parlement régional bruxellois et du Parlement francophone bruxellois

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Parlement francophone bruxellois ont quant à eux modifié leur règlement en décembre 2019 pour pouvoir convoquer des commis-

33 Chacune de ces entités dispose d'une autonomie relative avec des compétences propres. La communauté et la région flamande ont été fusionnées. Il existe en outre une entité spécifique pour la Communauté française à Bruxelles qui dispose de son propre parlement, le Parlement francophone bruxellois.

34 Voir https://www.buergerdialog.be.

sions délibératives (Vrydagh et al., 2021). Composées de 45 citoyens tirés au sort et de 15 députés[35], elles doivent formuler des recommandations sur un sujet décidé par le bureau du Parlement. Celui-ci doit prendre en considération les suggestions soutenues par 1000 citoyens. Les recommandations font l'objet d'un vote secret consultatif des citoyens tirés au sort et d'un vote public à la majorité absolue des députés. En cas de désaccord entre les deux votes, les députés ayant voté dans le sens contraire, ou s'étant abstenus, doivent motiver leur vote. Les recommandations approuvées par les deux groupes sont incluses dans un rapport envoyé pour suivi à la commission permanente concernée par le thème. Dans les six mois, un rapport sur les suites données aux recommandations doit être publié et faire l'objet d'une présentation en séance publique. Depuis la première commission délibérative en 2021, il y a eu en tout six commissions délibératives dans les deux Parlements, sur les sujets suivants : le bruit en milieu urbain, la 5G à Bruxelles, la biodiversité en ville, le sans-abrisme à Bruxelles, la formation en alternance, le rôle des citoyens en tant de crise[36]. L'institutionnalisation de ce modèle présente les caractéristiques suivantes : la mixité des assemblées, les suggestions citoyennes par voie de pétition et la formalisation d'un droit de suite.

Le modèle hybride en construction du Parlement wallon

À son tour, en octobre 2020, le Parlement wallon a modifié son règlement pour organiser des commissions délibératives, sur le modèle bruxellois (Parlement Wallon, 2024). Composées de 30 citoyens et de 10 députés, il a fallu attendre juin 2023 pour que la première soit convoquée. Son objectif a été de réfléchir, comme une mise en abyme, sur l'opportunité de mettre en place un dialogue citoyen permanent sur le modèle de la Communauté germanophone. Les militants de Cap Démocratie sont à l'origine de cette première commission mixte. En effet, leur suggestion a été étudiée puis retenue par le bureau du Parlement après qu'ils eurent réuni plus de 2.000 signatures[37]. Le prestataire Dreamocracy a ensuite été retenu pour animer la commission et un comité d'accompagnement composé de quatre personnes qualifiées[38] a eu pour but de garantir le bon déroulement de la procédure. J'ai pu assister à la cinquième et dernière séance qui s'est tenue à Namur le 25 février 2024.

Sur le fond, la commission délibérative a voté à l'unanimité en faveur de recommandations qui préconise la mise en place d'un système original qui s'inspire à la fois des commissions délibératives et du dialogue citoyen permanent. Ces recommandations doivent désormais faire l'objet d'une discussion et d'un vote en Assemblée plénière du Parlement. L'unanimité transpartisane des députés sur le vote d'ensemble en commission mixte laisse présager que le vote en plénière sera fa-

35 Respectivement 36 citoyens et 12 députés pour le Parlement francophone bruxellois.
36 Voir https://democratie.brussels.
37 Entretien avec les militants de Cap Démocratie.
38 Benoît Derenne, Geoffreoy Grandjean, Céline Parotte et Min Reuchamps.

vorable. La mise en place effective de la procédure dépendra alors de la volonté du Parlement issu des élections du 9 juin 2024[39]. Ce nouveau modèle en construction démontre la vigueur de l'innovation démocratique belge.

L'évolution récente de la Chambre des représentants et du Sénat

Alors que l'institutionnalisation des assemblées citoyennes concernait jusqu'à présent l'échelon régional, une loi du 2 mars 2023 a introduit le principe de commissions mixtes et de panels citoyens au sein de la Chambre des représentants au niveau fédéral. Le règlement de la Chambre est entré en vigueur le 19 avril 2024. Une loi similaire pour le Sénat a été adopté par le Sénat le 2 février 2024 et par la Chambre des représentants le 21 mars 2024.

Les députés Ecolo souhaiterait même aller plus loin en transformant le Sénat en une assemblée permanente tirée au sort[40]. Les collectifs militants comme Cap Démocratie réclament quant à eux une révision de la Constitution pour donner un pouvoir plus décisionnel aux assemblées citoyennes, suivant en cela les recommandations de la constitutionnaliste Anne-Emmanuelle Bourgaux[41].

D. Deux voies s'ouvrent à la poursuite de l'institutionnalisation : le perfectionnement d'un instrument managérial ou l'autonomisation d'un pouvoir citoyen

Le jeu des acteurs institutionnels français de la démocratie délibérative et l'institutionnalisation accélérée d'assemblées citoyennes dans les parlements belges permettent d'éclairer sous un nouveau jour la question posée en introduction : « Comment institutionnaliser les assemblées citoyennes à l'échelle nationale ? ». L'interrogation apparaît problématique sous plusieurs aspects.

Premièrement, celle-ci élude la question préliminaire de savoir s'il *faudrait* institutionnaliser. Une réponse positive ne peut être donnée qu'à l'aune de critères normatifs qui n'ont rien de neutres. Si l'OCDE (2021a) conclut aux bénéfices de l'institutionnalisation, elle en juge d'après des critères généraux de « bonne gouvernance », qui peuvent sembler certes consensuels dans les démocraties libérales, mais ignorent d'autres principes, comme la responsabilité devant des électeurs, sur la base desquelles se fondent les critiques les plus farouches à l'encontre les assemblées citoyennes[42].

Deuxièmement, à supposer un accord sur les critères d'évaluation retenus, l'opportunité d'institutionnaliser devrait se juger au prisme d'une analyse empirique comparative entre les assemblées citoyennes institutionnalisées et celles qui ne le sont pas. Or, cette ambition se heurte d'emblée à un problème de complexité des situations réelles qui ruine la possibilité d'essais contrôlés. Autant les

39 Entretien avec Jérôme de Keyser et Olivier Mahieux.
40 Entretien avec le député Rodrigue Demeuse.
41 Entretien avec Patricia Cornet. Voir leurs suggestions de modification : www.openconstitution.be.
42 Entretien avec le député Charles de Courson.

conditions « internes » de réussites des MPD reposent sur des paramètres relativement contrôlables, comme le nombre de participants, la durée du processus, la géométrie du lieu de délibération, autant les conditions « externes » dépendent d'un paysage institutionnel et politique chaque fois unique et souvent incommensurable. Au mieux, une analyse comme celle de l'OCDE (2021a), favorable à plus d'institutionnalisation, peut se fonder sur une argumentation raisonnable à base d'exemples chaque fois exceptionnels.

Troisièmement, en retenant l'hypothèse qu'il *faille* institutionnaliser, la question de *comment* le faire, peut s'entendre de deux façons. D'une part, elle interroge la *fin*, c'est-à-dire le type d'agencement institutionnel qui est recherché. D'autre part, elle interroge le *moyen* d'y parvenir, c'est-à-dire les jalons de transformations qui permettent d'atteindre la fin fixée.

En ce qui concerne la fin, l'observation des trois institutions françaises concernées montre que deux logiques différentes et parfois mêlées, peuvent sous-tendre le développement de la démocratie délibérative. La première pense l'assemblée citoyenne, et les MPD en général, comme des instruments sophistiqués au service des institutions existantes, en vue d'améliorer les politiques publiques. La seconde pense l'assemblée citoyenne comme une nouvelle institution capable de rééquilibrer la répartition des pouvoirs en faveur de l'émergence d'un espace autonome de délibération citoyenne. Le CIPC et la CNDP incarne respectivement l'une et l'autre de ces logiques. Les Conventions citoyennes du CESE sont nées de la promesse d'une autonomie citoyenne, mais leur institutionnalisation inachevée les a replacées dans le sillon d'un instrument de l'action publique.

Le premier moment de l'institutionnalisation est marqué par la reprise en main, par les autorités publiques, de l'initiative d'assemblées citoyennes d'abord portées par la société civile. Le deuxième moment de l'institutionnalisation, tel qu'il s'est fait jour au cours des cinq dernières années, consiste en l'inscription de leur format dans des textes juridiques et en la pérennisation de structures administratives qui les organisent. Le troisième moment de l'institutionnalisation, tel qu'il n'apparaît pas encore, serait celui de leur large reconnaissance sociale, qui assoirait ces assemblées sur un socle de légitimité stable. Mais ce plus haut degré d'institutionnalisation ne peut avoir lieu indépendamment d'un contexte qui confèrerait aux assemblées citoyennes un rôle particulier au sein d'un ordre démocratique global plus délibératif (Mansbridge et al., 2021). Une telle direction est davantage visible en Belgique qu'en France[43].

43 Comme l'a relevé Yves Sintomer au colloque de bilan de la CCFV, le 16 mars 2024 à Paris, la CCFV s'est tenue dans le moment politique national particulièrement anti-délibératif que fut la réforme des retraites et sa contestation.

L'objectif recherché fixe aussi le format d'assemblée le plus adapté. Un instrument managérial s'accommode de l'expérimentation permanente de nouveaux formats. Le format « assemblée citoyenne » peut alors dans bien des cas être surdimensionné. De petits formats courts de jurys citoyens peut souvent atteindre les mêmes objectifs à moindre frais. À l'inverse, l'aménagement d'un espace citoyen autonome de délibération nécessite sa large reconnaissance sociale, et par conséquent une visibilité publique obtenue par un format fixe et de taille comparable aux assemblées parlementaires déjà existantes.

Jusqu'à présent, la défense des MPD et de leur institutionnalisation s'est accommodée d'une ambigüité sur l'objectif à atteindre. Le président du comité de gouvernance de la CCC, Thierry Pech, relève cette indétermination : « on ressent confusément que la fonction consultative est trop étroite et la fonction législative trop large » (Pech, 2021, p. 167). Le chercheur Dimitri Courant (2021) insiste sur le besoin d'éclairer les positions idéologiques sous-jacentes : « Contrairement à une idée fort répandue, défendre un système politique intégrant un mini-public institutionnalisé ne signifie pas être « dans le même camp ». Bien au contraire, les « militants du sort » ne sont pas un groupe idéologiquement homogène, partageant une vision politique commune, mais au contraire un champ en conflit sur presque tout ». Courant propose deux questions qui permettent de tracer les lignes de partage entre les « camps idéologiques » : « Qui met à l'agenda et cadre le sujet de la délibération ? Qui ratifie les propositions ? ». Mes entretiens avec les députés du Parlement wallon révèlent effectivement que derrière l'unanimité du vote en faveur du nouveau système proposé, une ligne de démarcation sépare d'un côté les Ecolos et les Engagés, qui entendent donner un pouvoir décisionnel aux citoyens, au prix d'un abandon de leurs propres prérogatives, et le MR, qui souhaite que les assemblées citoyennes demeurent des « aides à la décision ».

La deuxième dimension de la question « comment institutionnaliser » interroge la méthode, et donc la faisabilité du but recherché. Sans surprise, l'assemblée citoyenne comme instrument d'un meilleur management public apparaît plus faisable qu'une assemblée qui créerait un pouvoir citoyen, pour la raison qu'elle ne modifie pas la distribution des rôles entre institutions déjà existantes, mais propose seulement une modification interne de leur fonctionnement. Ainsi le CIPC fait déjà la démonstration de la capacité de l'administration à adapter ses procédures pour y inclure une dimension délibérative. L'histoire du champ contesté des compétences de la CNDP montre au contraire la difficulté que rencontre l'émergence de nouveaux droits.

Dans une large mesure, le chemin vers chacune des finalités est au début le même. La légitimité d'une assemblée citoyenne décisionnelle ne peut qu'être renforcée si la preuve a déjà été faite qu'elle permettait de produire de meilleures politiques publiques. Mus par des objectifs différents, les dépu-

tés belges ont déjà avancé loin sur le chemin de l'institutionnalisation. L'objectif de rendre les assemblées citoyennes décisionnelles va cependant plus loin : il nécessite de construire un socle de légitimité sociale et pour cela d'impliquer l'ensemble des citoyens, au-delà du mini-public. La dernière partie tire les leçons de cette analyse pour tracer un chemin futur d'institutionnalisation d'assemblées citoyennes nationales.

3. L'institutionnalisation d'assemblées citoyennes nationales pourrait améliorer les politiques publiques, trancher de grandes questions de société et recréer la confiance des citoyens dans la vie démocratique

Après avoir pointé, dans la première partie, les difficultés structurelles que traverse la démocratie, et mis en évidence, dans la deuxième partie, le potentiel des dynamiques délibératives émergentes, cette troisième partie propose des réformes pour consolider la démocratie délibérative. J'ai montré dans la section précédente que les MPD pouvaient être conçus minimalement comme des outils d'amélioration de la fabrique des politiques publiques, ou maximalement comme un projet politique d'institution d'un pouvoir citoyen autonome, le second poursuivant l'entreprise d'institutionnalisation au-delà du premier. En laissant le soin au politique de s'arrêter là où se borne son projet, je vais donc formuler des recommandations en les organisant suivant une gradation à trois niveaux : améliorer l'action publique en renforçant le cadre d'organisation des MPD ; trancher de grandes questions de société en augmentant le pouvoir décisionnel des Conventions citoyennes ; recréer la confiance dans la vie démocratique en impliquant tous les citoyens.

A. Améliorer l'action publique en renforçant le cadre d'organisation des MPD

Créer un statut de citoyen délibérant

Le seul biais qui demeure dans le recours actuel à l'échantillonnage aléatoire pour sélectionner les participants aux MPD est que seules les personnes volontaires sont retenues. Sur 100 personnes contactées initialement, environ 10 répondent en manifestant leur intérêt et une seule est retenue finalement. Si la confusion du message avec un spam explique beaucoup de non-réponses, de nombreux tirés au sort refusent aussi soit par manque d'intérêt pour l'expérience soit pour impossibilité matérielle de participer.

Le manque d'intérêt soulève la question de rendre la participation obligatoire, comme l'est la participation des jurés d'assises. Sur cette question, les avis des personnes interrogées sont variés, mais surtout dominés par le doute. Le risque de l'obligation est de se retrouver avec des citoyens peu engagés, voire nuisant au processus. L'avantage serait de renforcer la représentativité et de donner

l'occasion au sceptique de se laisser convaincre par l'expérience. Je propose une position intermédiaire d'obligation de participer à une réunion d'information, à l'issue de laquelle un refus explicite peut être exprimé[44]. La méthode contribuerait par ailleurs à faire connaître les MPD.

L'ouverture à tous de la participation exige ensuite d'abaisser au plus bas les contraintes matérielles qui pourrait l'entraver. Les causes principales sont d'ordre professionnel et familial. Les MPD français s'alignent le plus souvent sur le modèle des jurés d'assises qui prévoit, outre une indemnisation forfaitaire de 86 € par jour, une indemnité de perte de revenu professionnel (10 €/h) et le coût de la garde d'enfants (18 €/h). Ce dispositif pourrait être renforcé afin que la participation d'un employé ne soit plus soumise à l'autorisation de l'employeur, mais plutôt que sa non-participation soit soumise à l'autorisation de l'administration pour motifs exceptionnels.

Enfin, la participation de tous se trouverait encouragée si les citoyens recevaient en échange la reconnaissance des compétences acquises. C'était une demande forte de la CCC qui a en partie été mise en place pour la CCFV[45].

L'ensemble de ses règles harmonisées pourrait trouver leur place au sein d'un statut de citoyen délibérant, applicable à chaque MPD porté par une autorité publique. Cette recommandation semble la plus simple et la plus proche d'être atteinte puisque la ministre Prisca Thévenot s'est déjà engagée en février 2024 à créer un tel statut (PGO, 2023). Il revient au CESE et au CIPC d'en définir les contours précis[46].

> **Recommandation 1** : Créer un statut de citoyen délibérant combinant un devoir de participer, un droit à recevoir une indemnisation et une reconnaissance des acquis.

Garantir un droit de suite

Le droit de savoir ce qui advient des recommandations issues d'un MPD est une garantie de la sincérité de l'exercice. Sans imposer aucun caractère contraignant aux recommandations, un tel droit de suite apparaît en filigrane à l'article L131-1 du CRPA et indirectement à l'article 4 de l'ordonnance de 1958 pour le CESE[47]. Il est en revanche effectif et garanti par la CNDP pour les concertations dont elle a la charge. Le droit de suite est aussi effectif pour les assemblées citoyennes en Belgique et en Irlande. En France, la CCC avait fait l'objet d'un suivi détaillé pour chaque recom-

44 Entretien avec Rodrigue Demeuse.

45 Entretien avec Juliette Agez et Claire Thoury.

46 Le rapport (INSP & Corps des Mines, 2022) suggère déjà que le périmètre de l'article L1132-3-1 du code du travail, qui prévoit le régime de garanties applicables aux jurés d'assises, pourrait être étendu aux citoyens délibérants. En outre, les citoyens pourraient bénéficier du régime des congés engagement, prévu par les articles L3142-54 à L3142-59 du code du travail, qui s'applique aujourd'hui aux responsables associatifs.

47 « Chaque année, le premier ministre fait connaître la suite donnée aux avis du Conseil économique, social et environnemental. »

mandation, tandis que la CCFV a seulement fait l'objet d'une réunion de restitution un an après, pour présenter le projet de loi promis par Emmanuel Macron, rédigé sur la base de leurs travaux. À l'Assemblée citoyenne de Paris, le droit de suite a aussi pris la forme d'une réunion un an après le rendu de leurs travaux. Les services administratifs ont alors présenté l'état d'avancement de leur mise en œuvre[48]. La Communauté germanophone a quant à elle confié au Conseil citoyen le pouvoir d'assurer le suivi des recommandations. Une délégation de l'assemblée citoyenne présente les recommandations adoptées à l'occasion d'une séance publique de la commission compétente du parlement. Ensuite, lors d'une autre séance, les responsables politiques présentent la façon dont ils comptent mettre en œuvre les recommandations et doivent justifier leur refus d'en suivre certaines. Une évaluation de la mise en œuvre a lieu un an après, un rapport est publié et une réunion d'information est organisée. Cette procédure de droit de suite est un modèle à suivre.

Recommandation 2 : Garantir un droit d'information aux suites données à chacune des recommandations issues d'un MPD, en justifiant les refus d'en suivre certaines.

Le rapport (INSP & Corps des Mines, 2022) suggère de modifier l'article L 131-1 du CRPA ainsi : « [l'administration] informe les participants des résultats et des suites envisagées, au moment convenu préalablement avec eux. Elle rend publique cette information ». De manière similaire, une loi organique pourrait venir compléter ainsi l'article 4-3 de l'ordonnance de 1958 relative au CESE : « Le Conseil publie les résultats de ces consultations et les transmet au Premier ministre ainsi qu'au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat. Dans un délai de six mois, le commanditaire publie un rapport qui justifie des suites données à chacune des recommandations de l'avis. ». La CNDP pourrait aussi servir de garant officiel du droit de suite pour l'ensemble des MPD des autorités publiques, sur le modèle de ce qu'elle pratique déjà pour les concertations obligatoires[49].

Former une administration délibérative

En 2011, l'étude annuelle du Conseil d'état proposait de passer d'une « administration consultative » à une « administration délibérative » pour « mieux fonder la légitimité de la décision » (Conseil d'État, 2011). Il proposait notamment le principe : « pas de décision sans débat et pas de débat sans décision ou, à tout le moins, sans conclusion clairement expliquée et précisément assumée ». Sans mentionner l'outil du tirage au sort, le Conseil d'État promouvait ainsi de bonnes pratiques qui gagneraient à intégrer plus largement la culture administrative. Cette culture devient un

48 Entretien avec Elian Belon.
49 Entretien avec Stephen Boucher et Victor Lauret.

impératif lorsqu'il s'agit d'organiser des MPD : l'organisation de la commission délibérative au Parlement wallon en un temps très court montre l'importance d'avoir une administration engagée[50].

Une culture délibérative de l'administration est aussi une condition nécessaire de l'institutionnalisation. Les rares études qui se sont penchées sur cette question confirment le rôle clé de l'administration dans la réussite de l'institutionnalisation (Bottin & Mazeaud, 2023).

Premièrement, l'administration dispose d'une expertise indispensable à l'élaboration des recommandations citoyennes. Lors de l'assemblée citoyenne de Seine-Saint-Denis, une première version du travail citoyen a ainsi bénéficié d'un retour critique de l'administration[51]. Ce dialogue permet d'anticiper les points de blocages techniques et ainsi de renforcer les chances de voir les recommandations aboutir sur des réalisations concrètes.

Deuxièmement, la maîtrise par l'administration des techniques délibératives permet de limiter le recours aux prestataires et de baisser les coûts. Alors que l'animation de la CCC a reposé essentiellement sur des prestataires privés, l'internalisation des compétences au sein du CESE a déjà permis de réaliser des économies de 300 000 € pour la CCFV (sur un budget total de 4,7 M€) (Bilhac, 2023).

Le CIPC constitue, au sein de l'administration, l'instrument désigné pour guider sa conversion délibérative. Pour y parvenir, l'équipe doit continuer à s'étoffer. Elle doit aussi accentuer le tournant délibératif en privilégiant les MPD aux consultations en ligne. Elle doit aussi offrir davantage de transparence, en publiant par exemple un rapport d'activité annuel et en améliorant l'ergonomie de son site internet. Le site participation-citoyenne.gouv.fr pourrait aussi être amélioré, notamment en proposant une catégorisation claire des types d'exercices (consultation en ligne, concertation, MPD). Il conviendrait aussi de distinguer clairement par un label les dispositifs qui font l'objet d'une garantie par la CNDP. Enfin, ce site pourrait devenir une véritable plateforme interministérielle de la participation, hébergeant directement les projets participatifs des ministères.

> **Recommandation 3** : Renforcer les moyens du CIPC, améliorer sa transparence et l'ergonomie de son site, privilégier le recours à des MPD et convertir le site participation-citoyenne.gouv.fr en une plateforme de référence de la participation.

Tirant les leçons de la démocratie participative, Mazeaud et al. (2022) soulèvent un point de vigilance : que l'objectif de démocratisation de la bureaucratie ne se transforme pas en une bureaucratisation de la démocratie. De fait, l'effort de transformation de l'action publique pourrait produire des

50 Entretien avec Olivier Mahieux.
51 Entretien avec Mathieu Sanchez.

effets pervers si les fonctionnaires ne sont pas disposés dès le départ à écouter la parole citoyenne. Afin d'agir le plus en amont possible, je recommande donc que la démocratie délibérative fasse l'objet de modules de formations dans les écoles du service public, en s'inspirant par exemple de celui qui est déjà proposé pour le Cycle des hautes études de service public (Chesp) de l'INSP[52].

Recommandation 4 : Intégrer au sein des écoles du service public, notamment l'INSP et l'INET, des modules de formation à la démocratie délibérative.

Cette recommandation se trouve aussi dans le rapport IGAS paru en avril 2024, sur la participation dans les politiques de solidarités (Burstin et al., 2023).

Consolider l'écosystème délibératif

Les Conventions citoyennes représentent la partie la plus spectaculaire du tournant délibératif, mais un foisonnement d'expériences délibératives locales les a précédées. Les collectivités territoriales ont aussi commencé à reproduire des assemblées citoyennes à leur échelle : Paris, Nantes, la Seine-Saint-Denis, la Gironde, la région Occitanie. L'échelle locale présente l'avantage significatif de pouvoir rendre la délibération plus directement décisionnelle et de faciliter l'articulation avec le maxi-public. Ces expériences sont autant d'occasions de diffuser une culture délibérative dans la société.

Pour accompagner ces expériences, une galaxie d'acteurs privés et associatifs s'est constituée : Res publica, Missions publiques, Dreamocracy, FIDE, etc. L'association Démocratie Ouverte tente de se positionner comme tête de pont de la coordination de ces acteurs[53]. Il importe surtout que ces acteurs répondent à des exigences de qualité. La CNDP pourrait alors jouer un rôle d'autorité régulatrice en remplissant un rôle de conseil auprès des collectivités garantissant que ces concertations ont lieu dans de bonnes conditions et ne soient pas dévoyées.

Recommandation 5 : Constituer auprès de la CNDP un réservoir de garants à la disposition des collectivités territoriales pour encadrer les concertations délibératives locales.

La CNDP propose déjà un accompagnement méthodologique aux autorités publiques qui le demandent et a été saisie pour cela 18 fois en 2022 (CNDP, 2023a). Ce recours pourrait être renforcé en complétant ainsi l'article L1111-2 du CGCT : « [Les communes, les départements et les régions] peuvent associer le public à la conception ou à l'élaboration de ces politiques, selon les modalités

52 Entretien avec Typhanie Scognamiglio. Un module de formation en ligne devrait être prochainement mis à disposition de l'ensemble des agents publics.

53 Entretien avec Dorian Dreuil. Voir leur cartographie des acteurs.

prévues à l'article L. 131-1 du CRPA. Ils saisissent alors la Commission nationale du débat public qui désigne un garant de la concertation ». La mise en œuvre de cette recommandation exigerait surtout un renforcement du budget annuel de la CNDP, actuellement de 3,4 M€, à comparer au budget de 4,2 M€ dédié à la participation citoyenne au CESE.

Le développement d'une culture délibérative doit aussi se nourrir de la recherche et de la formation universitaire. Les universitaires sont déjà très présents parmi les garants, dans les comités de gouvernance ou d'évaluation. Leur travail permet d'améliorer continuellement les outils de délibération citoyenne dans une dialectique permanente entre la théorie et la pratique. Depuis 2009, leur communauté se structure en France autour du Groupement d'intérêt scientifique (GIS) Démocratie & Participation[54]. Face à la vague délibérative, les moyens qui leur sont alloués mériteraient d'être renforcés. Par ailleurs, seul le master « Transformation des démocraties contemporaines - Ingénierie de la concertation » à Paris 1 Panthéon-Sorbonne est consacré à la participation citoyenne en France. Le rôle des universités dans la formation des facilitateurs des MPD est pourtant essentiel et doit être soutenu.

Recommandation 6 : Soutenir le financement de la recherche dédié à la démocratie participative et délibérative, et ouvrir des places dans des masters dédiés, afin de former davantage de facilitateurs de MPD.

B. Trancher de grandes questions de société en augmentant le pouvoir décisionnel des Conventions citoyennes

Les assemblées citoyennes irlandaises ont montré qu'elles pouvaient permettre de trancher des controverses politiques et d'opérer des choix politiques trop lourds à porter pour les élus. De ce point de vue, les assemblées citoyennes, loin d'affaiblir la démocratie représentative, viennent la consolider à l'aidant à surmonter ponctuellement un obstacle. Ceci exige néanmoins de donner davantage de portée décisionnelle aux Conventions citoyennes.

Autonomiser le rôle des Conventions citoyennes au sein du CESE

La situation française, qui a fait du CESE le réceptacle des aspirations à la démocratie délibérative, est singulière en comparaison des autres pays, mais aussi largement contingente, dans la mesure où elle résulte d'un moment politique en défaveur de la CNDP qui semblait fonctionnellement plus désignée. L'expérimentation de la CCC, hors du cadre institutionnel normal, a suscité des

54 www.participation-et-democratie.fr

tensions entre le CESE et le comité de gouvernance, relativement à leurs rôles respectifs[55]. La réforme de 2021 a recadré l'exercice en faveur d'un pilotage plus intégré au sein du CESE. L'avis du Conseil constitutionnel du 14 janvier 2021 précise que la consultation du public ne peut « ne peut intervenir qu'afin d'éclairer le Conseil dans le cadre de ses attributions consultatives » (CC, 2021).

Il demeure néanmoins une tension interne entre conventionnels et membres du CESE. Au cours des entretiens, des citoyens regrettent une place trop forte du CESE, tandis que des membres du CESE redoutent que l'arrivée de citoyens tirés au sort n'entame la légitimité de corps intermédiaires au poids déclinant. Tantôt les Conventions apparaissent comme des corps étrangers au sein du CESE, tantôt le CESE apparaît comme une tutelle excessive aux Conventions.

Une option serait de relocaliser les Conventions citoyennes directement au sein de l'Assemblée nationale, comme en Belgique. Cette idée est évoquée par (Pech, 2021) et avait trouvé un écho dans le débat parlementaire sur la réforme du CESE[56]. Cependant, l'expérience des deux premières Conventions a créé une dépendance de sentier sur laquelle il est peut-être difficile de revenir, ce qui n'empêcherait pas l'Assemblée nationale d'expérimenter son propre format d'assemblée citoyenne, en parallèle des Conventions du CESE. L'organisation des Conventions au CESE présente aussi certains avantages : c'est un lieu à la fois indépendant et en contact avec les pouvoirs exécutifs et législatifs, et la présence de la société civile organisée facilite le choix des intervenants amenés à s'exprimer devant les citoyens pendant la phase d'information. La Fondation Sciences Citoyennes de 2007 avait d'ailleurs déjà désigné le CESE comme le lieu le plus propice pour accueillir des « Conférences de citoyens » (Testart et al., 2007).

Une autre option serait de renforcer l'autonomie des Conventions citoyennes au sein même du CESE. En pratique, l'avis de la CCFV est déjà présenté comme un avis citoyen autonome des autres avis du CESE. Cette pratique est néanmoins en décalage avec la lettre de la loi organique comme souligné par le Conseil constitutionnel (CC, 2021). Une clarification de cette autonomie devrait passer par une réforme constitutionnelle en reprenant le projet abandonné de 2019.

Recommandation 7 : Par une loi constitutionnelle, confier au CESE la mission d'organiser des Conventions citoyennes dont l'avis serait indépendant de ceux du CESE.

55 « Plusieurs membres du CESE ont regretté que ces résultats puissent faire l'objet d'une publication indépendante et ne soient pas systématiquement publiés dans les avis du Conseil » (Jourda, 2020). Voir aussi (Gillier, 2021).

56 Le député Stéphane Peu : « L'Assemblée nationale est le lieu de l'expression de la souveraineté populaire et du peuple souverain. Comment, dès lors, peut-elle ne pas être le lieu le plus approprié pour organiser et élargir les consultations citoyennes ? ». En entretien, Clément Tonon, corédacteur du rapport Bernasconi (2022), juge aussi que s'il était possible de repenser une assemblée citoyenne ab initio, il faudrait le faire autour du Parlement.

Pour ce faire, l'article 70 de la Constitution pourrait être complété par un article 70-1 ainsi rédigé : « Sur son initiative ou celle du Gouvernement, le Conseil économique, social et environnemental organise des Conventions de citoyens tirés au sort, dans des conditions fixées par une loi organique. Leur rôle est d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur les enjeux, en particulier économiques, sociaux et environnementaux, des décisions des pouvoirs publics et sur leurs conséquences à long terme. » Cet article pourrait aussi être complété pour inclure d'autres propositions de ce rapport comme une extension du pouvoir d'initiative, l'automatisation de leur convocation sous certaines conditions ou la possibilité d'un débouché référendaire (voir ci-dessous).

Sécuriser le débouché législatif des Conventions citoyennes

Il n'a tenu qu'à la volonté d'Emmanuel Macron de tenir sa promesse de présenter un projet de loi s'inspirant des recommandations de la CCFV. Pour accentuer le poids de Conventions au moment de l'écriture des projets ou des propositions de lois, le droit de suite esquissé précédemment doit être renforcé.

La position des Conventions citoyennes pourrait d'abord être défendue en réunion interministérielle (RIM) dans la préparation des projets de loi[57]. La CCC avait orienté son mandat afin d'aboutir à des propositions aussi proche que possible de la forme d'un texte législatif, en étant aidé pour cela par un comité légistique, mais son travail a finalement été entièrement réécrit dans la loi Climat et résilience. Au cours de la rédaction du projet de loi, les propositions de la CCC étaient défendues en RIM par une chargée de mission auprès du ministre chargé de la participation citoyenne. Seule, elle faisait face aux administrations compétentes pour l'examen de chaque recommandation (Gourgues & Mazeaud, 2023). Il n'est donc pas étonnant que les citoyens ne se soient pas reconnus dans le projet de loi final (Ruscassie & Breneur, 2023). Pour renforcer le poids de la parole citoyenne au sein des ministères, un comité de hauts-fonctionnaires pourrait être mandaté, dès l'ouverture de la Convention, pour en suivre les travaux puis défendre la parole citoyenne au cours des RIM. Les négociations avec les ministères feraient l'objet d'un retour public auprès des conventionnels.

> **Recommandation 8** : Constituer un Comité interministériel de Convention, constitués d'administrateurs de l'État chargés de suivre les travaux de la Convention et de défendre ses recommandations lors des RIM.

57 Entretien avec Guillaume Gourgues.

Dans le cadre français, où le rôle de l'exécutif dans la fabrique de la loi est très fort, cette recommandation, qui pourrait d'abord être expérimentée avant d'être inscrite dans la loi, scellerait un nouveau maillon de l'institutionnalisation des Conventions citoyennes.

Les Conventions citoyennes bénéficieraient aussi d'une meilleure articulation avec le Parlement. L'articulation entre le CESE et le Parlement est pour l'heure quasiment inexistante. La CCC avait suscité de vives réactions de parlementaires qui y voyait le moyen de leur contournement. En l'absence de Convention citoyenne, les avis du CESE sont déjà largement ignorés par les Parlements qui disposent de leurs propres commissions pour formuler des avis au travers d'auditions.

Mais la défiance du Parlement se trouve augmentée par l'utilisation du tirage au sort, qui fut le point d'achoppement entre le Sénat et l'Assemblée en commission mixte paritaire (Balanant & Jourda, 2020). Premièrement, les citoyens tirés au sort ne seraient responsables devant rien, tandis que l'élu tiendrait sa légitimité de sa responsabilité devant les électeurs. Deuxièmement, les citoyens n'auraient pas la compétence d'accomplir la fonction exigeante de délibération, si bien qu'ils ne produiraient que le fac-similé de ce qui a été dit par les experts, soit la « quintessence de la technocratie »[58]. Troisièmement, les Conventions citoyennes fragiliseraient encore la démocratie en dégradant la position relative du Parlement[59].

Cependant, cette défiance n'est pas générale. Certains députés imaginent de nouvelles façons d'inclure les citoyens, comme Charles Fournier ou Fabienne Colboc qui ont essayé le « parlement de circonscription »[60], ou encore Cécile Untermaier qui a posé la première question au gouvernement écrite en concertation avec des citoyens et qui soutient l'idée d'un travail plus croisé avec le CESE.

Une première option serait de systématiser la discussion des rapports des Conventions citoyennes au Parlement. En Irlande, la résolution de convocation d'une assemblée citoyenne prévoit que le parlement doit discuter des recommandations[61]. En préparation de la réforme du CESE, les députés avaient envisagé d'introduire une obligation de présentation des avis du CESE devant les commissions permanentes des Assemblées, mais l'option n'a pas été retenue en raison de difficultés de calendrier législatif[62]. Le caractère plus exceptionnel des Conventions citoyennes ne poserait pas le même problème et irait dans le sens d'un rapport d'information du Sénat (Bilhac, 2023). Le rapport Bernasconi (2022) privilégiait quant à lui de créer une délégation spéciale dédiée à la participation, chargée de suivre les travaux de la Convention. En entretien, Ilaria Casillo suggère aussi l'ins-

58 Entretien avec Charles de Courson. Voir aussi l'entretien avec le conventionnel Léo van Nieuwenhove qui constate que « la parole professionnelle se transpose en parole citoyenne : ce qu'on dit, c'est ce qu'on nous a dit ».

59 Le rapport des députés à l'idée du tirage au sort est étudié dans (Jacquet et al., 2020).

60 Entretien avec Dorian Dreuil.

61 Entretien avec Jerome Wholihane.

62 Entretien avec Erwan Balanant.

tauration d'auditions ou des temps d'information réguliers sur l'avancement des travaux. Quelle que soit l'option retenue, la ritualisation du moment de restitution des travaux des Conventions citoyennes au Parlement soulignerait la singularité de cette contribution au débat public, en la distinguant de nombreux autres rapports institutionnels qui peuvent paraître sur le même thème[63].

Recommandation 9 : Formaliser une restitution des travaux des Conventions citoyennes devant le Parlement, soit sous la forme d'une présentation en plénière, suivi d'un débat, soit par la création d'une commission parlementaire en charge du suivi des Conventions.

Une deuxième option serait d'inclure directement des parlementaires au sein des Conventions citoyennes, à l'image des commissions mixtes de Belgique. La pertinence de cette proposition soulève des avis très partagés au cours des entretiens. Le principal argument à son encontre est qu'il introduit une rupture d'égalité au sein de la Convention. Julien Blanchet y voit la raison pour laquelle l'expérience mixte de la première assemblée irlandaise n'aurait pas été reproduite. Les expériences belges montrent néanmoins qu'une interaction de bonne qualité peut s'établir, au prix d'une modération particulière de la parole des élus par les facilitateurs[64]. La présence d'élus présente en outre l'avantage important de faire des députés les co-auteurs des recommandations formulées, ce qui renforce leur volonté de les porter ensuite au parlement, et donc leur impact (Harris et al., 2023). Enfin, le travail en commun peut permettre d'améliorer l'image réciproque que les parlementaires et les conventionnels portent sur l'autre, comme le suggère l'enquête comparative entre différentes assemblées belges (Reuchamps & Sautter, 2023). Les chercheurs constatent ainsi un « engouement par socialisation »[65], les députés n'ayant jamais eu l'occasion de prendre part à une commission mixte ayant tendance à moins soutenir ce type de dispositif. Membre de la commission mixte du parlement wallon, le député Charles Gardier déclare en entretien : « Je suis plus convaincu aujourd'hui qu'au moment de commencer les travaux ». Une étude du think-tank d|part, sortie en mars 2024, parvient à la même conclusion dans les cas britannique, français et allemand (Eilers et al., 2024). En l'absence de consensus sur la proposition, je suggère de mener l'expérience au cours d'une prochaine Convention en introduisant une petite proportion de députés (20 %, soit légèrement inférieur au 25 % des assemblées belges).

63 Entretien avec Myriam Souami.

64 La citoyenne Mélanie Pierlot juge que « au début, les élus écrasaient la parole citoyenne ; parfois on observait des discussions de député à député, mais ça a été corrigé par les facilitateurs ». Travaillant pour le prestataire Dreamocracy, Grégoire Stockebrand observe que « la relation entre député et citoyen a été facilitée lors des travaux en petit groupes et les citoyens sont ressortis avec une vision différente de la fonction de député ».

65 Entretien avec Christoph Niessen.

Recommandation 10 : Expérimenter la participation de 15 députés et de 15 sénateurs au sein d'une Convention citoyenne de 150 personnes.

A priori, une telle expérience ne nécessite pas de modification législative, mais devrait être sollicitée dans la lettre de saisine de la Convention, et ne pourrait se faire qu'avec l'appui conjoint des présidents du CESE, de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Donner un pouvoir d'initiative au Parlement et aux citoyens

L'idée de convoquer une Convention citoyenne est devenue une proposition réflexe pour trancher toute question un peu complexe ou controversée : au cours de l'année écoulée, cinq tribunes ou entretiens du Monde ont appelé à convoquer une convention citoyenne sur des sujets comme la mobilité, l'immigration ou la réforme des retraites (Le Monde, 2023-2024). Cependant, leur initiative appartient exclusivement au Premier ministre, aux présidents du Parlement et au CESE. La politique actuelle du CESE est de ne pas se saisir de ce droit d'initiative afin de ne pas risquer de décrédibiliser un processus qui serait déconnecté de débouché politique[66]. Les Conventions apparaissent donc surtout comme un outil de l'exécutif. Dans une perspective d'autonomisation, leur initiative pourrait être plus largement partagée. Les modèles irlandais et belges offrent trois modalités alternatives de convocation : le Parlement, la pétition et le Conseil citoyen. La dernière option n'est pour l'heure expérimentée qu'en Communauté germanophone, mais une tribune du Monde (28/04/2022) proposait de créer un Commissariat général de la convention citoyenne permanente, qui s'y apparenterait. La première option, le Parlement, présente pour sa part l'avantage de permettre un rapprochement entre la délibération et l'autorité législative de la démocratie représentative. L'option de la pétition introduirait enfin une forme de démocratie directe et pourrait s'appuyer sur le système de recueil de pétitions que le CESE a déjà mis en place.

Recommandation 11 : Permettre la convocation des Conventions citoyennes par une saisine des parlementaires ou par une pétition de citoyens.

Cette recommandation nécessite une loi organique pour modifier l'ordonnance de 1958. La Fondation Sciences Citoyennes a rédigé une proposition d'amendement de la réforme du CESE allant dans ce sens en proposant les seuils de 60 députés ou 60 sénateurs ou 500 000 citoyens (FSC, 2020). Ce dernier seuil est jugé trop bas par (Pech, 2021), mais il semble nécessaire qu'il demeure inférieur au seuil requis pour le Référendum d'initiative partagée, actuellement à 10 % des électeurs inscrits et que le projet de loi constitutionnelle de 2019 prévoyait d'abaisser à un million.

66 Entretien avec Claire Thoury.

Automatiser la convocation de Conventions citoyennes sous certaines conditions

En complément du droit d'initiative du Parlement et des citoyens, une loi constitutionnelle pourrait prévoir le recours systématique à une Convention citoyenne dans certains cas. La Constitution prévoit déjà que les plans ou projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental sont obligatoirement soumis pour avis au CESE. Suffisamment rares et situés suffisamment en amont du travail parlementaire, la rédaction de ces avis pourrait donner lieu à une Convention citoyenne systématique.

Recommandation 12 : Systématiser le recours aux Conventions citoyennes pour tout plan ou projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental.

L'article 70 de la Constitution pourrait être complété ainsi : « Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis. Il fait par ailleurs l'objet d'une Convention de citoyens dans les conditions prévues par une loi organique ». Le rapport Bernasconi (2022) formule une proposition allant dans ce sens, mais en l'inscrivant plutôt dans le CRPA et en imposant seulement un objectif moins contraignant d'association du public, ce qui en fait une recommandation sans doute plus facile à mettre en œuvre.

C. Recréer la confiance dans la vie démocratique en impliquant tous les citoyens

Les assemblées citoyennes d'échelle nationale souffrent de la faiblesse native de ne pouvoir laisser espérer à chaque citoyen une chance raisonnable d'y participer un jour. Un facteur 20 de différence entre le nombre de citoyens de la Communauté germanophone et celui de la Wallonie, marque déjà une rupture qualitative dans l'espoir de chaque représenté d'être un jour représentant. Dans l'Athènes antique, qui comptait entre 30 000 et 50 000 citoyens, près de 70 % devenaient membres de la Boulè[67] au moins une fois au cours de leur vie (Sintomer, 2011). Avec 80 000 habitants, la Communauté germanophone laisse aussi une chance raisonnable aux habitants d'être tirés au sort. La situation est toute autre dans une France de 68 millions d'habitants, même en Wallonie avec 3,6 millions d'habitants. Une reconnaissance sociale des Conventions nécessite donc d'intéresser la population par d'autres moyens que l'hypothèse d'y prendre part. Le renforcement du pouvoir décisionnel de celles-ci est sans doute le premier élément clé de leur reconnaissance. Je propose dans cette dernière section des pistes complémentaires.

67 La Boulè était une assemblée de 500 citoyens tirés au sort chaque année et qui préparait le travail de l'Ecclésia, l'assemblée législative.

Diffuser une culture populaire délibérative

La médiatisation est clé car la « démocratie doit être vue »[68] (Maia, 2023). En dépit de l'absence de cadre règlementaire contraignant, la CCC est devenue un objet à fort enjeu politique grâce à une importante médiatisation qui a conduit les partis et associations à devoir se positionner par rapport à elle[69]. Selon un sondage ELABE de juin 2020, 7 Français sur 10 ont entendu parler de la CCC et de ses propositions. En comparaison, la médiatisation de la CCFV a été moindre, en partie masquée par le mouvement contre la réforme des retraites. En Communauté germanophone, 55 % de la population aurait déjà entendu parler du dialogue citoyen permanent[70]. L'un des problèmes des commissions mixtes en Belgique est qu'elles demeurent largement inconnues du grand public et même du monde militant et associatif[71]. En France, les chaînes LCP et Public Sénat pourraient assurer une rediffusion systématique des débats de la Convention. Plus généralement, une stratégie complète de communication doit chaque fois être pensée pour toucher la population à travers tous les canaux d'information.

> **Recommandation 13** : Renforcer les outils de communication pour offrir une plus grande visibilité publique aux Conventions citoyennes.

Les meilleurs émissaires des Conventions sont les conventionnels eux-mêmes. La participation aux Conventions citoyennes est une expérience profondément transformatrice pour ceux qui y prennent part[72]. Ils en ressortent avec une nouvelle énergie qui les pousse à s'engager au-delà de la Convention, en restant organisés sur des boucles Whatsapp, en se portant candidats à des élections, comme 13 des conventionnels de la CCC[73], ou encore en créant leur propre association, comme *Les 150* ou *Les 184*. Cet élan a pu leur être reproché, au motif qu'il dépasserait leur mandat, pour s'aventurer dans un domaine politique plus revendicateur (Pech, 2021). Mais le réveil de cette énergie citoyenne est aussi une chance pour promouvoir la démocratie délibérative. Je recommande donc de mettre à disposition des conventionnels, à l'issue des Conventions, des moyens pour poursuivre leur engagement sous une forme qu'ils décideraient eux-mêmes, comme des ateliers et des réunions publiques, pour diffuser soit directement le résultat de leurs travaux, soit promouvoir les formes délibératives de la démocratie.

---

68 Entretien avec Christoph Niessen.
69 Entretien avec Julien Blanchet et Romain Aubert.
70 Entretien avec Christoph Niessen sur la base d'une étude de 2022 encore non publiée.
71 Entretien avec Grégoire Stockebrand et les militants de Cap Démocratie.
72 Entretien avec l'ensemble des citoyens tirés au sort.
73 D'après Thierry Beaudet lors du webinaire de la CNDP le 30 juin 2022 : « Démocratie délibérative et conventions citoyenns : le futur de la démocratie ? ».

Recommandation 14 : Garantir aux conventionnels les moyens logistiques et financiers de prolonger leur engagement à l'issue des Conventions.

Ce soutien pourrait prendre la forme d'un fonds dédié du CESE, en partenariat avec les CESER, et autogérés par des conventionnels tirés au sort parmi les anciens conventionnels volontaires. De tels moyens avaient déjà été débloqués de façon exceptionnelle par le CESE après la CCC[74].

L'objectif d'une large implication des citoyens nécessite de développer plus largement une culture de la pratique délibérative dès le plus jeune âge. C'est à l'école en effet que se forgent les premières conceptions des institutions démocratiques. L'élection des délégués de classe est un exemple de l'apprentissage du scrutin majoritaire uninominal à deux tours, miniature des élections présidentielles. Les établissements scolaires pourraient par exemple décider de convoquer un conseil scolaire délibératif, pour traiter d'une question particulière (le réaménagement du foyer, de la cour, le problème du harcèlement) avec un tirage au sort représentatif des niveaux.

Recommandation 15 : Expérimenter l'introduction de la démocratie délibérative dans les écoles.

Une telle expérimentation pourrait être pilotée directement par le ministère de l'Éducation nationale en collaboration avec la CNDP et des CESER.

Confier à la CNDP l'organisation systématique d'une phase préparatoire aux Conventions citoyennes

Si les MPD répondent à l'écueil de non-représentativité de la démocratie participative, ils ne permettent pas de garantir à chacun le droit de participer à la décision publique. Ils ne permettent pas non plus d'impliquer le plus grand nombre, alors que cela peut s'avérer nécessaire, notamment pour les décisions environnementales qui impliquent des changements de comportement[75]. Pour emmener une majorité de citoyens, il faut parvenir à créer un pont entre le mini-public et le « maxi-public ». Or, la CNDP a démontré depuis trente ans sa capacité à animer des débats publics d'ampleur. Afin que le débat s'ancre au sein d'un moment de réflexion nationale, les Conventions citoyennes pourraient donc être précédées d'un grand moment participatif (CNDP, 2022).

Recommandation 16 : Confier à la CNDP une mission d'animation du débat public en amont de chaque Convention citoyenne.

74 Entretien avec Grégoire Fraty.
75 Entretien avec Ilaria Casillo. Voir aussi (Chambers, 2011).

Cette recommandation se retrouve en partie dans le rapport Bernasconi (2022) sous la forme d'un « cycle délibératif national ». Des assemblées citoyennes régionales pilotées par les CESER pourraient aussi se tenir en parallèle de la Convention nationale, sur le même thème, ce qui aurait l'avantage, en plus d'une visibilité accrue, de renforcer la légitimité des recommandations sur lesquelles les différentes assemblées convergeraient[76]. La combinaison d'un moment participatif en amont, avec un référendum en aval, serait un puissant signal en faveur d'une large reconnaissance sociale des Conventions citoyennes.

Recourir au référendum à l'issue des Conventions citoyennes

À l'image de l'Irlande, certaines recommandations des Conventions citoyennes pourraient être soumises à un référendum (Paoletti & Morel, 2021). Si l'idée avait été émise lors de la CCC, elle n'a pas été mise en pratique. L'assemblée citoyenne irlandaise sur l'avortement constitue un cas d'école d'une dynamique entre la délibération du mini-public et l'opinion de la population sur un thème particulièrement clivant (Farrell et al., 2023). Le lancement de cette assemblée s'est faite dans un contexte de forte médiatisation du sujet. L'opinion initiale des participants a sensiblement évolué au cours du processus. La délibération de l'assemblée semble par ailleurs avoir eu une influence importante sur la population qui a finalement voté en faveur de la légalisation de l'avortement à 66 %.

En 2004, l'assemblée citoyenne de Colombie britannique a aussi débouché sur un référendum, mais le projet de loi n'a convaincu qu'une majorité simple (57,7 %) du corps électoral, en dessous du seuil requis de 60 %, et bien inférieure à la majorité de l'assemblée (92,8 %) (Sintomer, 2011, p. 206). Cela témoigne aussi que l'expérience délibérative transforme les citoyens et les amènent à développer une opinion qui n'est plus représentative de celle du grand public.

En France, l'échec du référendum de mai 2005 a refroidi l'engouement des autorités publiques pour cet outil. Ce référendum avait surtout illustré de façon saisissante la différence entre le Congrès (92 % pour) et les électeurs (55 % contre). Un argument souvent évoqué à l'encontre du référendum est qu'il peut être un outil utilisé par les oppositions politiques pour sanctionner une politique générale, plutôt que de répondre à la question posée. Mais s'il est présenté comme le débouché d'une Convention citoyenne, ce risque pourrait être tempéré. Bien que constitutionnellement à l'initiative du Président, il pourrait s'inscrire dans un narratif en attribuant la paternité aux conventionnels. Son avantage le plus clair, du point de vue de la démocratie délibérative, est qu'il conforte le travail des conventionnels en leur donnant une visibilité et un pouvoir manifeste.

76 Des propositions similaires sont suggérées dans les entretiens avec Jacques Testart, Christoph Niessen, Jean-Michel Fourniau.

Recommandation 17 : Utiliser le référendum comme débouché aux recommandations d'une Convention citoyenne.

Le référendum comporte un risque politique. Mais ce risque est aussi une garantie de la sincérité de l'exercice des Conventions. C'est parce que la CCFV semblait ne porter aucun risque politique qu'elle a pu être analysée comme un simple outil de légitimation d'un projet de loi sur une question qui ne faisait pas débat. C'est aussi lorsque la CCC a démontré qu'elle portait un risque politique pour l'exécutif, que sa valeur démocratique a été rehaussé aux yeux de ceux qui la critiquait initialement (Pech, 2021).

Organiser une Convention citoyenne sur le renouveau démocratique

Le renouveau de la vie démocratique ne peut qu'être le résultat d'un exercice lui-même démocratique. Ainsi, une Convention citoyenne pourrait être convoquée pour réfléchir à une rénovation des institutions de la démocratie représentative. Une suggestion similaire était déjà portée par les Gilets citoyens, à l'origine de la CCC, puis dans deux tribunes en avril 2022 (Le Monde, 20/04/2022) et en septembre 2023 (HuffingtonPost, 2023). Parce qu'elle questionne le fondement même de nos institutions, et que cette question est déjà apparue au cœur des préoccupations des mouvements sociaux de la dernière décennie, une telle Convention revêtirait nécessairement un caractère exceptionnel. Elle n'en est pas moins soutenue par 68 % des Français selon un sondage OpinionWay de janvier 2023.

Recommandation 18 : Convoquer une Convention citoyenne qui aura pour objet de répondre à la question : « Comment réformer nos institutions pour rétablir la confiance des citoyens dans la vie démocratique ? ».

Conclusion

Les causes de la crise de la démocratie représentative, dans laquelle la France s'installe depuis quatre décennies, sont multiples et complexes. La trajectoire similaire suivie par d'autres démocraties et la profondeur du malaise signalé par les mouvements sociaux de la dernière décennie écartent d'emblée l'idée qu'une politique publique technocratique suffirait à colmater la brèche. La récente vague délibérative apparaît néanmoins comme une promesse de participation renouvelée. Le rôle des Conventions citoyennes est sans doute encore amené à évoluer, mais un sondage ELABE (2020) a déjà montré que 60 % de la population jugeaient la CCC légitime pour faire des propositions au nom de l'ensemble des Français. Dans le même temps, les assemblées citoyennes belges ouvrent une voie

inédite au sein des Parlements, qui invite à en suivre de près les développements futurs. Comme le souligne Manin, « la démocratie représentative est constitutivement un régime adaptable et souple » (2019, p. 357). À côtés d'autres outils (élection, référendum, pétition, consultation), l'institutionnalisation progressive des assemblées citoyennes pourraient donc venir satisfaire un besoin croissant de démocratie.

Liste des sigles

AAI Autorité administrative indépendante

ATR Administration territoriale de la République

CCC Convention citoyenne pour le climat

CCFV Convention citoyenne sur la fin de vie

CESE Conseil économique, social et environnemental

CESER Conseil économique, social et environnemental régional

CGCT Code général des collectivités territoriales

CIPC Centre interministériel de la participation citoyenne

CNDP Commission nationale du débat public

CRPA Code des relations entre le public et l'administration

DPC Direction de la participation citoyenne

DITP Délégation interministérielle de la transformation publique

GIS Groupe d'intérêt scientifique

JO Journal officiel

MPD Mini-public délibératif

OCDE Organisation de coopération et de développement économique

RIC Référendum d'initiative citoyenne

RIM Réunion interministérielle

Bibliographie

Ouvrages

Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J. J., & Warren, M. (Éds.). (2018). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford University Press.

Bacqué, M.-H., & Sintomer, Y. (2011). *La démocratie participative. Histoire et généalogie*. La Découverte.

Blondiaux, L., & Manin, B. (2021). *Le tournant délibératif de la démocratie / sous la direction de Loïc Blondiaux, Bernard Manin*. Presses de Sciences Po.

Bottin, J., & Mazeaud, A. (2023). 25 The deliberative public servants : The roles of public servants in citizens' assemblies. In *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (p. 337-348). De Gruyter. https://doi.org/10.1515/9783110758269-027

Cagé, J., & Piketty, T. (2023). *Une histoire du conflit politique : Élections et inégalités sociales en France, 1789-2022*. Éditions du Seuil.

Harris, C., Farrell, D. M., & Suiter, J. (2023). 12 Mixed-member deliberative forums : Citizens' assemblies bringing together elected officials and citizens. In *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (p. 155-168). De Gruyter. https://doi.org/10.1515/9783110758269-014

Hatzfeld, H. (2011). 2. De l'autogestion à la démocratie participative : Des contributions pour renouveler la démocratie. In *La démocratie participative* (p. 51-64). La Découverte. https://doi.org/10.3917/dec.bacqu.2011.01.0051

Maia, R. C. M. (2023). 27 Citizens' assemblies and communication studies. In *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (p. 365-378). De Gruyter. https://doi.org/10.1515/9783110758269-029

Manin, B. (2019). *Principes du gouvernement représentatif* (3e éd., 2019). Flammarion.

Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Thompson, D. F., & Warren, M. E. (2021). Une approche systémique de la démocratie délibérative. In *Le tournant délibératif de la démocratie* (p. 25-66). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.blond.2021.01.0025

Meija, M. (2024). Qu'est-ce que l'institutionnalisation et pourquoi son importance ? En quoi les commissions délibératives répondent ou non à cet enjeu ?. In *Les actes du colloque – Commissions délibératives : l'innovation démocratique à la sauce bruxelloise* (p. 26-30) Parlement de la Région Bruxelles-Capitale et Parlement francophone bruxellois.

Paoletti, M., & Morel, L. (2021). Le référendum : Une procédure contraire à la délibération, utile à la démocratie délibérative. In *Le tournant délibératif de la démocratie* (p. 201-223). Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.blond.2021.01.0201

Pech, T. (2021). *Le parlement des citoyens : La convention citoyenne pour le climat*. la République des idées, Seuil.

Rio, N., & Loisel, M. (2024). *Pour en finir avec la démocratie participative*. Éditions Textuel.

Rosanvallon, P. (2020). *Le siècle du populisme : Histoire, théorie, critique*. Éditions du Seuil.

Ruscassie, P., & Breneur, N. (2023). *La grande désillusion : Vécus de la Convention citoyenne pour le climat*. Atlande.

Sintomer, Y. (2011). *Petite histoire de l'expérimentation démocratique : Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*. La Découverte/Poche.

Suiter, J., & Reuchamps, M. (2016). *A Constitutional Turn for Deliberative Democracy in Europe?* In: Min Reuchamps, Jane Suiter (Edited by), Constitutional Deliberative Democracy in Europe, ECPR Press : (United Kingdom) London 2016, p. 1-13 http://hdl.handle.net/2078.1/176684

Vrydagh, J. (2023). 1 Citizens' assemblies : An introduction. In *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (p. 1-18). De Gruyter. https://doi.org/10.1515/9783110758269-003

Articles de revue académique

Bailly, J. (2022). *L'institutionnalisation d'une assemblée citoyenne à l'épreuve de l'Eurocratie*. GIS Démocratie et Participation, Nov 2022, Saint-Denis, France. https://hal.science/hal-03875231

Blatrix, C. (2002). Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective. *Politix*, *15*(57), 79-102. https://doi.org/10.3406/polix.2002.1208

Blondiaux, L., & Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, *15*(57), 17-35. https://doi.org/10.3406/polix.2002.1205

Boy, D., Donnet Kamel, D., & Roqueplo, P. (2000). Un exemple de démocratie participative : La « conférence de citoyens » sur les organismes génétiquement modifiés. *Revue française de science politique*, *50*(4), 779-810. https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395508

Chambers, S. (2011). Rhétorique et espace public : La démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie de masse à son sort ? *Raisons politiques*, *42*(2), 15-45. https://doi.org/10.3917/rai.042.0015

Courant, D. (2021). Les démocraties du tirage au sort. Légitimités et modèles institutionnels en conflit. *Raisons politiques*, *82*(2), 13-31. https://doi.org/10.3917/rai.082.0013

Farrell, D. M., Suiter, J., Cunningham, K., & Harris, C. (2023). When Mini-Publics and Maxi-Publics Coincide : Ireland's National Debate on Abortion. *Representation*, *59*(1), 55-73. https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1804441

Gourgues, G., & Mazeaud, A. (2023). Une « participation d'État » sous contrôle : La neutralisation décisionnelle des dispositifs participatifs en France. *Revue française de science politique*, *Vol. 72*(5), 781-804. https://doi.org/10.3917/rfsp.725.0781

Jacquet, V., Niessen, C., & Reuchamps, M. (2020). Sortition, its advocates and its critics : An empirical analysis of citizens' and MPs' support for random selection as a democratic reform proposal. *International Political Science Review*, *43*(2), 295-316. https://doi.org/10.1177/0192512120949958

Landemore, H., & Fourniau, J.-M. (2023). Les assemblées citoyennes, une nouvelle forme de représentation démocratique ?: *Participations*, *N° 34*(3), 5-36. https://doi.org/10.3917/parti.034.0005

Mazeaud, A., & Gourgues, G. (2023). *Why Are Powerless Democratic Innovations Still Successful ? A Political Sociology of the « Participatory State » in France* (p. 51). ECPR Press. https://shs.hal.science/halshs-04271353

Mazeaud, A., Gourgues, G., & Nonjon, M. (2022). Du tournant participatif des administrations à la bureaucratisation de la démocratie participative. Étude à partir du cas français.: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, *Vol. 88*(4), 921-936. https://doi.org/10.3917/risa.884.0921

Morio, C. (2022). Droit de la participation. In G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart (2ème édition).* GIS Démocratie et Participation. https://www.dicopart.fr/droit-de-la-participation-2022

Niessen, C., & Reuchamps, M. (2019). Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, *n° 2426*(21), 5-38. https://doi.org/10.3917/cris.2426.0005

Peter, F. (2023). Political Legitimacy. In E. N. Zalta & U. Nodelman (Éds.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2023). Metaphysics Research Lab, Stanford University.

Petit, G. (2023). L'éternel recommencement des politiques locales de democratie participative. *Gouvernement et action publique*, 12. https://doi.org/10.3917/gap.234.0111

Reuchamps, M., Caluwaerts, D., Dodeigne, J., Jacquet, V., Moskovic, J., & Devillers, S. (2017). Le G1000 : Une expérience citoyenne de démocratie délibérative. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, *2344-2345*(19-20), 5-104. https://doi.org/10.3917/cris.2344.0005

Reuchamps, M., & Sautter, A.-M. (2023). La parlementarisation de la démocratie délibérative : Pourquoi est-ce que les élu·es institutionnalisent la participation citoyenne au sein de leur parlement ?. *Participations*, *N° 34*(3), 237-260. https://doi.org/10.3917/parti.034.0237

Suiter, J., Farrell, D. M., Harris, C., & O'Malley, E. (2019). La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : Un dispositif délibératif à forte légitimité ? (X. Blandin, Trad.). *Participations*, *23*(1), 123-146. https://doi.org/10.3917/parti.023.0123

Vrydagh, J., Bottin, J., Reuchamps, M., Bouhon, F., & Devillers, S. (2021). Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, *n° 2492*(7), 5-68. https://doi.org/10.3917/cris.2492.0005

Articles de presse

HuffingtonPost (15 septembre 2023). Appel pour une Convention Citoyenne sur la Démocratie. Tribune collective.

Le Monde (20 avril 2022). « Donnons aux citoyens une véritable place dans notre système politique ». Tribune.

Le Monde (28 avril 2022). « Pour une démocratie plus participative, créons un commissariat général de la convention citoyenne permanente ». Tribune de Chloé Morin et Véronique Reille Soult.

Le Monde (23 avril 2023). « Tous les sujets peuvent être débattus par une convention citoyenne, y compris la réforme des retraites ». Entretien avec Hélène Landemore.

Le Monde (27 avril 2023). « Une convention citoyenne sur la migration et l'intégration nous paraît pertinente ». Tribune collective.

Le Monde (4 mai 2023). « Organisons une convention citoyenne sur la migration pour élaborer une politique migratoire humaine ». Tribune de Jeanne Barseghian et Damien Carême.

Le Monde (20 octobre 2023). « Une convention citoyenne sur l'immigration permettrait de dépassionner le débat ». Entretien avec Hélène Thiollet.

Le Monde (28 février 2024). « La mobilité doit faire l'objet d'une convention citoyenne ». Entretien avec Patrice Vergriete.

Le Monde (31 mars 2024). « La simplification administrative ne doit pas l'emporter sur la démocratie et sur nos droits constitutionnels ! ». Tribune collective.

Rapports et publications institutionnelles

Aubert, R. (2019). *La conversion participative - Réformer le CESE, une institution marginalisée*. Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne UFR 11 - Science politique – Mémoire de Master. Communiqué par son auteur.

Balanant, E., & Jourda, M. (2020). *Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental*. Assemblée nationale & Sénat.

Bernasconi, P. (2022). *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique - 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*.

Bilhac, C. (2023). *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'activité du Conseil économique social et environnemental (CESE) consacrée à la participation citoyenne*. Sénat.

Burstin, A., Olier, L., & Seiler, C. (2023). *La participation citoyenne dans les politiques de solidarité : Etat des lieux et perspectives*. Rapport de l'IGAS.

CESE. (2023a). *Rapport d'activité : mai 2022 → mai 2023*.

CESE. (2023b). *Rapport de la Convention Citoyenne sur la fin de vie*.

CNDP. (2022). *Assemblées citoyennes : Retour d'expérience sur 16 ans d'usage des mini-publics*.

CNDP. (2023a). *Rapport annuel 2022*.

CNDP. (2023b). *Modalités d'information et de participation du public*.

Conseil d'État. (2011). *Consulter autrement, participer effectivement*. Étude annuelle.

DITP. (2024). *Le Centre Interministériel de la Participation Citoyenne*. Plaquette de présentation. Communiquée par Typhanie Scognamiglio.

Eilers, N., Kenealy, D., Demoures, F.-X., & Eichhorn, J. (2024). *Ceci est une (r)évolution : Les décideurs politiques et l'innovation démocratique en Allemagne, en France et au Royaume-Uni*. d|part.

FSC. (2020). *Propositions d'amendements sur la loi organique de réforme du CESE*. Fondation Sciences Citoyennes.

Gillier, D. (2021). *Rapport et recommandations du groupe de retour d'expérience de la Convention citoyenne pour le climat*. Non publié, communiqué par Romain Aubert.

INSP & Corps des Mines. (2022). *La délibération citoyenne - Comment accompagner l'institutionnalisation d'un nouveau paradigme de l'action publique ?* [Mission collective sur commande d'une administration]. Non rendu public. Disponible au CRID de l'INSP.

Jourda, M. (2020). *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'aministration générale sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la précédure accélérée, relatif au Conseil économique, social et environnemental*. Sénat.

OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions : Catching the Deliberative Wave*. https://doi.org/10.1787/339306da-en

OECD. (2021a). *Eight ways to institutionalise deliberative democracy*. https://doi.org/10.1787/4fcf1da5-en

OECD. (2021b). *Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes*. https://doi.org/10.1787/10ccbfcb-en.

Parlement Wallon. (2024). *Rapport de la Commission délibérative « Comment impliquer les Wallonnes et les Wallons dans la prise de décision, de manière délibérative et permanente, en s'inspirant notamment du dialogue citoyen permanent existant en Communauté germanophone qui procède par tirage au sort ? »*.

PGO. (2023). Ministère chargé du Renouveau démocratique, Porte-parolat du Gouvernement. (2023). *Plan d'action national pour la France 2024-2026 - Partenariat pour un Gouvernement Ouvert*.

Sintomer, Y. (2022). *Un Parlement des citoyens pour la démocratie du 21e siècle*. La Grande Conversation.

Testart, J., Callon, M., Hermitte, M.-A., & Rousseau, D. (2007). *Des Conférences de citoyens en droit français*. Fondation Sciences Citoyennes.

V-Dem. (2023). *Defiance in the Face of Autocratization* (Democracy Report). University of Gothenburg.

Textes juridiques

Conseil d'État. (2019). *Avis sur un projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique*.

CC (2021). Décision n° 2020-812 DC du 14 janvier 2021.

Constitution du 4 octobre 1958.

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992).

Déclaration universelle des droits de l'homme (1948).

Décret n° 2024-69 du 2 février 2024 relatif aux attributions de la ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée du renouveau démocratique, porte-parole du Gouvernement (PRMX2402394D).

Étude d'impact. (2020). *Étude d'impact - Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental*.

Loi établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants (promulguée le 2 mars 2023). La Chambre des représentants de Belgique (55K2944).

LOI organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, (PRMX1809671L, Retiré) (2018).

Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique (JUSX1915618L) (2019).

Projet de loi établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative du Sénat (votée le 21 mars 2024). La Chambre des représentants de Belgique, (55K3818).

Règlement du Parlement wallon.

Règlement de la Région Bruxelles-Capitale.

Sondages

CEVIPOF. (2024). *Le baromètre de la confiance politique - Vague 15*. https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique.html

ELABE (2020), *Convention Citoyenne pour le Climat, qu'en pensent les Français ?* Sondage réalisé pour le Réseau Action Climat. https://elabe.fr/conv-cit-climat.

European Commission. (2024). *L'opinion des Européens sur les priorités de l'Union européenne : Rapport Eurobaromètre.* Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2775/055877

Guihéneuf, P.-Y. (2023). Les sondages disent oui, les comptages disent non. *démocratieS*.

Bases de données

Haerpfer, C., Inglehart, R., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano, J., Lagos, M., Norris, P., Ponarin, E., & Puranen, B. (2022). *World Values Survey Wave 7 (2017-2022) Cross-National Data-Set* (5.0.0). https://doi.org/10.14281/18241.20

OECD. (2023). *OECD Deliberative Democracy Database* [Airtable; Csv].

Entretiens

Nom	Fonction	Date
Juliette Agez	Directrice de la participation citoyenne au CESE	09/04/2024
Romain Aubert	Doctorant Paris 1/INSP, conseiller de la gouvernance de la CCC	31/01/2024
Erwan Balanant	Député du Finistère, groupe Démocrate, Vice-président de la Commission des lois, rapporteur de la loi organique de réforme du CESE	07/03/2024
Elian Belon	Secrétaire général de l'Assemblée citoyenne de Paris	22/04/2024
Maxime Berrin	Formateur en informatique, militant de Cap Démocratie	01/03/2024
Julien Blanchet	Rapporteur général de CCC, ex-Vice-président du CESE	29/02/2024
Loïc Blondiaux	Professeur de sciences politiques à Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre de la CNDP, membre du comité de gouvernance de la CCC	08/03/2024
Stephen Boucher	Fondateur et CEO de Dreamocracy et Smarter Together	08/03/2024
Jean-Pierre Cabrol	Dirigeant de l'entreprise EDEAL, citoyen tiré au sort pour la CCC, membre du comité de gouvernance CCFV	20/02/2024
Ilaria Casillo	Vice-présidente de la CNDP, Maîtresse de conférence à l'Université Gustave Eiffel, géographe	12/03/2024
Patricia Cornet	Infirmière, militante de Cap Démocratie	04/03/2024
Charles de Courson	Député de la Marne, groupe LIOT	03/04/2024
Jérôme de Keyser	Fonctionnaire au service de la Gestion documentaire du Parlement de Wallonie	25/02/2024
Rodrigue Demeuse	Député au Parlement de Wallonie, groupe Ecolo, Sénateur, membre de la commission mixte	07/03/2024
Dorian Dreuil	Responsable plaidoyer et campagnes à Démocratie Ouverte	12/04/2024
Jean-Michel Fourniau	Directeur de rechercher émérite de l'Université Gustave Eiffel, sociologue, membre du comité de gouvernance CCC, président du GIS Démocratie et Participation	13/03/2024
Grégoire Fraty	Secrétaire général de la Fédération nationale des UROF, citoyen tiré au sort pour la CCC, fondateur de l'association Les 150	23/02/2024
Benoît Garcia	Vice-président du CESE, groupe CGT, Inspecteur des Finances publiques, membre du comité de gouvernance CCFV	06/03/2024
Charles Gardier	Député au Parlement de Wallonie, groupe MR, membre de la commission mixte	14/03/2024
Guillaume Gourgues	Maître de conférences à l'Université Lyon 2	23/04/2024
Éric Jourdain	Retraité, militant de Cap Démocratie	05/03/2024
Thierry Lataste	Préfet, conseiller d'État en service extraordinaire, membre de la CNDP	06/03/2024
Victor Lauret	Consultant pour Dreamocracy	08/03/2024
Olivier Mahieux	Responsable f.f. de la Direction de l'action parlementaire au	08/03/2024

	Parlement de Wallonie	
Christoph Niessen	Chercheur à l'Université d'Anvers	22/03/2024
Lynda-Axelle Nitcheu	Assistante sociale, citoyenne tirée au sort pour la commission mixte du Parlement wallon	23/03/2024
Marc Papinutti	Président de la CNDP, ancien directeur de cabinet du MTECT	22/03/2024
Marie-Luce Paris	Professeure de droit à University College Dublin	11/03/2024
Guillaume Petit	Docteur en sciences politiques, chargé de projet au Service de la participation de la Région bruxelloise	28/03/2024
Mélanie Pierlot	Journaliste, citoyenne tirée au sort pour la commission délibérative du Parlement wallon	18/03/2024
Angel Prieto	Chargé de mission Économie et Innovation à la Préfecture de la Région AURA, ingénieur du corps des Mines, co-auteur de *La démocratie délibérative* (2023) et du rapport (INSP & Corps des Mines, 2022).	17/04/2024
Min Reuchamps	Professeur de sciences politiques à l'Université catholique de Louvain	05/03/2024
Marion Roth	Directrice de cabinet de l'adjointe à la Mairie de Paris, Anouch Toranian, en charge de la participation	18/04/2024
Mathieu Sanchez	Fonctionnaire territorial, citoyen tiré au sort pour la CCC, membre du comité de gouvernance de la CCFV	22/02/2024
Marie-Martine Schyns	Députée au Parlement de Wallonie, groupe Les Engagés, Présidente de la commission mixte	07/03/2024
Typhanie Scognamiglio	Responsable du CIPC à la DITP	04/03/2024
Myriam Souami	Ex-conseillère ministérielle, citoyenne tirée au sort pour la CCFV	18/03/2024
Grégoire Stockebrand	Consultant chez Dreamocracy, étudiant en master à l'Université catholique de Louvain	25/02/2024
Jacques Testart	Ex-directeur de recherche à l'Inserm, Président d'honneur de la Fondation Sciences Citoyennes	10/03/2024
Claire Thoury	Présidente du Mouvement associatif, conseillère au CESE, présidente du comité de gouvernance de la CCFV	08/03/2024
Clément Tonon	Maître des requêtes au Conseil d'État, conseiller spécial du MTECT, corédacteur du rapport Bernasconi	27/03/2024
Cécile Untermaier	Députée de Saône-et-Loire, groupe Socialistes et apparentés, Vice-présidente de la Commission des lois	22/03/2024
Léo Van Nieuwenhove	Formateur en rhétorique, citoyen tiré au sort pour la CCFV	08/03/2024
Jerome Wholihane	Assistant Principal Officer, Citizens' Assembly Secretariat	21/02/2024

Cartographie des acteurs interrogés

Claire Thoury
Présidente du comité de gouvernance CCFV
Juliette Agez
Directrice de la participation citoyenne
Benoît Garcia
Vice-président
Julien Blanchet,
Rapporteur général CCC

Marc Papinutti, Président
Ilaria Casillo, Vice-présidente
Thierry Lataste, Préfet, conseiller d'État

Typhanie Scognamiglio
Responsable du CIPC

HAUTS-FONCTIONNAIRES

Clément Tonon
Conseiller d'État, co-rapporteur du rapport Bernasconi
Angel Prieto
Ingénieur des Mines

Erwan Balanant
Député du Finistère
Cécile Untermaier
Députée de Saône-et-Loire
Charles de Courson
Député de la Marne

Rodrigue Demeuse, député Ecolo
Marie-Martine Schyns, députée Les Engagés
Charles Gardier, député MR
Olivier Mahieux, Direction de l'action parlementaire
Jérôme De Keyser, Service de la Gestion documentaire

Jerome Wholihane, Assistant Principal Officer

Guillaume Petit, Service de la Participation en Région bruxelloise

Marion Roth, Directrice de cabinet
Elian Belon, Secrétaire général de l'Assemblée citoyenne

RECHERCHE

Loïc Blondiaux, Paris 1 Panthéon Sorbonne
Jean-Michel Fourniau, Université Gustave Eiffel
Guillaume Gourgues, Université Lyon 2
Min Reuchamps, UC Louvain
Christoph Niessen, UC Louvain
Marie-Luce Paris, University College Dublin
Romain Aubert, Paris 1, INSP

INGÉNIERIE DE LA PARTICIPATION

Stephen Boucher, Fondateur de Dreamocracy
Victor Lauret, Dreamocracy
Grégoire Stockebrand, Dreamocracy

ASSOCIATIONS

Dorian Dreuil, Démocratie Ouverte
Jacques Testart,
Fondation Sciences Citoyennes
Maxime Berrin, Cap Démocratie
Patricia Cornet, Cap Démocratie
Éric Jourdain, Cap Démocratie

CITOYENS TIRÉS AU SORT

Grégoire Fraty
CCC, Fondateur *Les 150*
Jean-Pierre Cabrol
CCC, comité de gouvernance CCFDV
Mathieu Sanchez
CCC, comité de gouvernance CCFDV
Léo Van Nieuwenhove, CCFDV
Myriam Souami, CCFDV
Lynda-Axelle Nitcheu
Commission mixe du Parlement wallon
Mélanie Pierlot
Commission mixe du Parlement wallon

Méthodologie critique

Généalogie du rapport

J'ai entrepris de me pencher sérieusement sur la question des Conventions citoyennes car je voulais savoir si ces objets politiques non identifiés disposaient d'un vrai potentiel dans le domaine du « faire de la politique autrement » ou bien s'ils avaient vocation à rejoindre d'autres bibelots sur les étagères de la démocratie participative. Ayant pu observer les assemblées au grand air de Nuit Debout, à Marseille au printemps 2016, j'avais été surpris de constater que le mot d'ordre « Contre la loi Travail » avait rapidement mué en des revendications démocratiques plus radicales, comme l'appel à une Constituante. Au moment des Gilets Jaunes, j'ai de nouveau été surpris lorsque, parti d'une revendication sur la fiscalité, le mouvement s'est rapidement déplacé, lui aussi, vers des revendications démocratiques, notamment le RIC. J'ai d'abord été sceptique lorsqu'Emmanuel Macron a annoncé la Convention citoyenne sur le climat, car les raisons d'y voir une stratégie de détournement du débat étaient nombreuses. Mais il m'a semblé bientôt que l'objet échappait à son créateur et réclamait son autonomie. Toute proportion gardée, le moment m'a rappelé le serment du Jeu de paume, ce 20 juin 1789, où les députés, convoqués aux États généraux pour régler une question financière, s'étant proclamés « Assemblée nationale », outrepassaient leur mandat et juraient de ne point se séparer avant d'avoir donné une constitution à la France. La légitimité de la représentation par tête l'avait alors emporté sur la légitimité de la représentation par ordre. Le tirage au sort des conventionnels allait-il désormais imposer une nouvelle légitimité de la représentation ?

En commençant à étudier sérieusement le sujet, j'ai d'abord pris conscience de l'abondance de la littérature sur la participation citoyenne et le tirage au sort. La lecture du livre de Thierry Pech, *Le Parlement des citoyens*, m'a conforté dans l'idée que la CCC avait été une expérience sincère et novatrice. Puisque la deuxième Convention venait de s'achever, j'ai d'abord imaginé produire un travail comparatif entre les deux expériences, pré- et post-réforme du CESE. Mais j'ai découvert ensuite le rapport de l'OCDE de 2020 et je me suis rendu compte que les Conventions s'inscrivaient dans le contexte d'une vague délibérative mondiale qui m'interrogeait à la fois sur ses causes et sur son devenir. Au cours de mes lectures, en découvrant le cas des assemblées belges, j'ai réalisé que beaucoup de choses s'étaient passées depuis le rapport de l'OCDE. Il me semblait alors pertinent de proposer une mise à jour en analysant en particulier l'institutionnalisation qui semblait si avancée en Belgique. Je me suis rendu au Parlement wallon, à Namur, au cours de la dernière séance de la commission délibérative, qui, dans une formidable mise en abyme, a voté à l'unanimité sur des recommandations qui proposaient d'instaurer encore un nouveau système, s'inspirant à la fois des commis-

sions bruxelloises et du dialogue citoyen germanophone. Revenant en France, j'ai ensuite compris que je ne pourrais pas comprendre l'institutionnalisation des Conventions citoyennes au CESE en ignorant l'acteur historique de la participation, la CNDP, et le nouveau venu, le CIPC. J'ai longtemps cherché la logique institutionnelle qui pouvait justifier ce triangle d'acteurs dans lequel je voyais de manière persistante, sans en être satisfait, le mimétisme des trois pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. J'ai finalement perçu qu'il y avait deux logiques différentes qui sous-tendaient chacune leur propre mouvement d'institutionnalisation, à la fois concourants et concurrents.

Difficultés méthodologiques

La première difficulté méthodologique que j'ai rencontrée, hormis l'abondante littérature qu'il m'a fallu digérer, a été de me détacher de l'a priori favorable que je portais sur les assemblées citoyennes pour objectiver les effets réels qu'elles étaient capables de produire. Le rapport laudateur de l'OCDE m'a rassuré sur le fait que le constat globalement positif des MPD était plutôt partagé.

Ceci a soulevé la deuxième difficulté méthodologique, à savoir que tous ceux qui s'intéressent sérieusement aux MPD ont bien souvent un a priori idéologique positif. Il a donc été difficile de trouver des interlocuteurs qui portaient une critique négative fondée sur une connaissance approfondie des dispositifs. Sur 44 entretiens, 3 seulement ont exprimé de sérieuses réserves sur les assemblées citoyennes. Mais les arguments invoqués sont le plus souvent des arguments de principes qui se situent sur un plan différent de l'appréciation factuelle des expériences. Il a été beaucoup plus facile de recueillir des points de vue variés la question centrale du degré de pouvoir décisionnel qu'il faut confier aux assemblées citoyennes.

J'ai choisi de mener des entretiens auprès d'une grande diversité d'interlocuteurs afin d'essayer de me représenter fidèlement le paysage des acteurs. J'ai mené en tout 44 entretiens, la plupart semi-directifs, individuels, en visioconférence, d'une durée d'une heure, et sur la base d'un guide d'entretien spécifique à chaque catégorie d'acteurs. La courte durée du temps imparti m'a contraint à commencer les entretiens avant d'avoir suffisamment clarifié le sujet et mes hypothèses, si bien que je regrette de n'avoir pas toujours tiré le meilleur parti des premiers entretiens.

J'ai interrogé de nombreux chercheurs car l'étendue de mon intérêt me poussait à recueillir rapidement une parole synthétique, issue de personnes qui ont déjà analysé de nombreuses assemblées citoyennes dans le détail.

À l'inverse, j'ai interrogé peu de fonctionnaires d'administration centrale car l'innovation démocratique est rarement pensée comme une politique publique en soi qui mériterait d'y dédier d'importantes ressources. Le fait d'avoir chargé un ministère de cette question est très récent et celui-ci a en-

core très peu de poids. J'aurais d'ailleurs souhaité interroger son cabinet, mais la longue durée du remaniement du mois de janvier, suivi de nombreux mouvements plus récents au sein de ce cabinet ne l'a pas permis.

Le choix d'interroger des citoyens tirés au sort n'avait pas vocation à remplacer une étude systématique sur le bilan des expériences, mais il visait à ce que mes réflexions soient au maximum alimentées par la conscience de ce que signifie l'expérience vécue. En outre, j'ai sollicité les deux citoyens de la CCC qui ont ensuite été membres du comité de gouvernance de la CCFV, pour bénéficier de leur regard pré- et post-réforme.

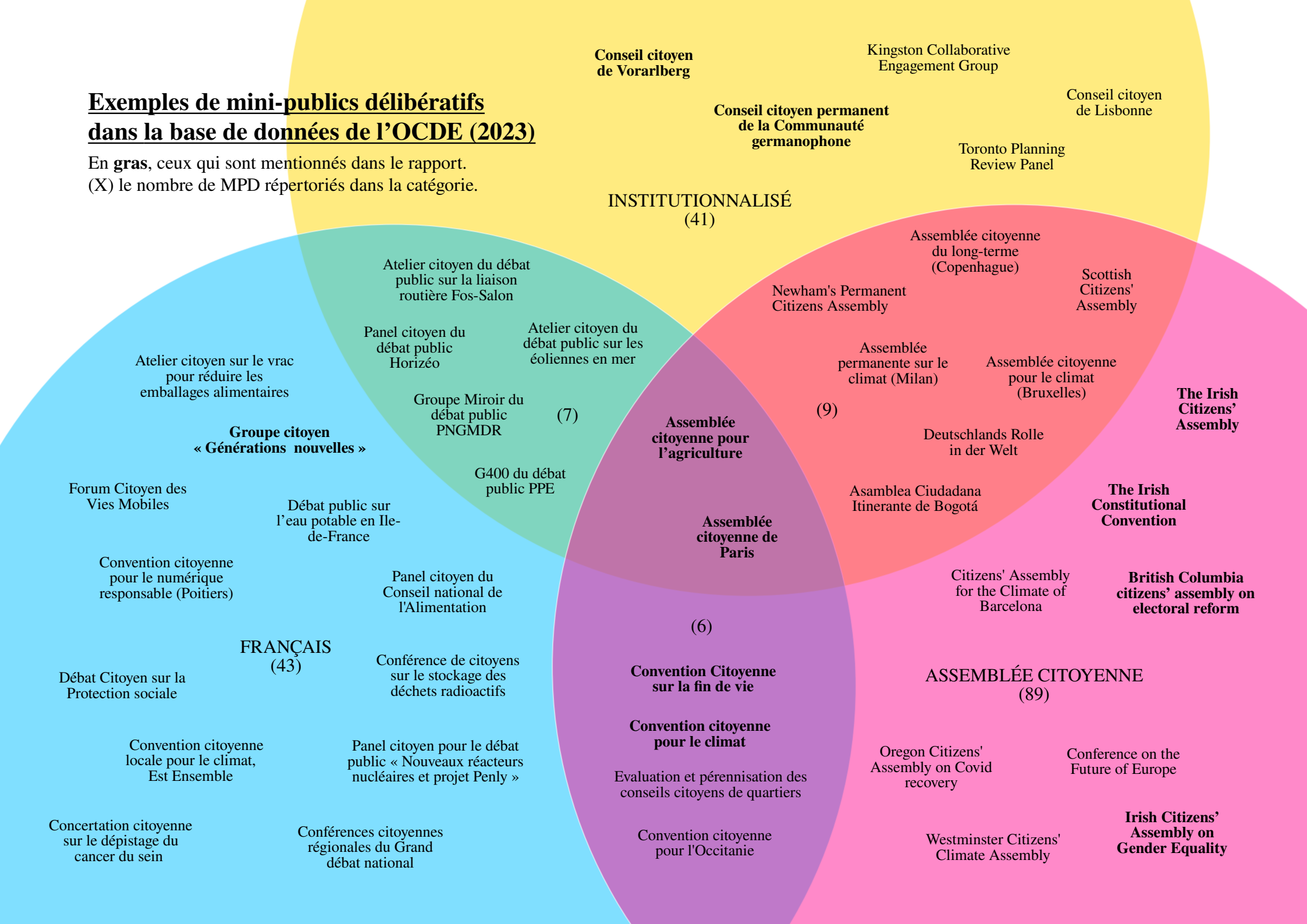
Si le temps l'avait permis, j'aurais aussi aimé pouvoir étudier davantage l'assemblée citoyenne écossaise qui semble être un brillant exemple d'assemblée citoyenne nationale institutionnalisée. J'aurais aussi aimé avoir le temps d'exploiter une base de données, SFB1265, malheureusement découverte trop tardivement, mais qui semble prometteuse puisqu'elle référence plus de 2 000 mini-publics dans de pays plus divers que ceux de l'OCDE. Enfin, j'aurais aimé avoir le temps de mettre en forme les près de 900 pages de transcriptions d'entretien et de publier ceux pour lesquels j'avais reçu l'autorisation.

La dernière difficulté méthodologique a été l'épreuve de la formulation des recommandations. L'exercice du RIEX en tant que tel pose un problème méthodologique : il est présenté aux élèves d'abord comme un travail de recherche, mais il est précisé qu'il doit contenir des recommandations, ce qui en fait aussi un rapport administratif, à l'image de l'exercice de mission collective que nous avons en février. La tension vient du fait qu'un travail de recherche demande de se tenir à distance de son sujet d'étude et d'adopter un ton descriptif relativement objectif, tandis que la formulation de recommandations pousse au contraire à s'engager et à prendre position au milieu de la bataille des acteurs. Or, la vocation du savant n'est pas celle du politique (Weber). Le chercheur dispose d'une liberté académique qui lui garantit de n'être biaisé que par ses propres intentions ; l'administrateur de l'État s'inquiète davantage de ne vouloir froisser ni ses interlocuteurs ni ses évaluateurs.

Pour conclure, je souhaite remercier Johanna Barasz, accompagnante méthodologique qui m'a aidé à circonscrire le sujet, et Romain Aubert, qui m'a offert le premier entretien, à partir duquel j'ai pu tirer le fil de ce travail.

Liste des recommandations

1. Créer un statut de citoyen délibérant combinant un devoir de participer, un droit à recevoir une indemnisation et une reconnaissance des acquis.
2. Garantir un droit d'information aux suites données à chacune des recommandations issues d'un MPD, en justifiant les refus d'en suivre certaines.
3. Renforcer les moyens du CIPC, améliorer sa transparence et l'ergonomie de son site, privilégier le recours à des MPD et convertir le site participation-citoyenne.gouv.fr en une plateforme de référence de la participation.
4. Intégrer au sein des écoles du service public, notamment l'INSP et l'INET, des modules de formation à la démocratie délibérative.
5. Constituer auprès de la CNDP un réservoir de garants à la disposition des collectivités territoriales pour encadrer les concertations délibératives locales.
6. Soutenir le financement de la recherche dédié à la démocratie participative et délibérative, et ouvrir des places dans des masters dédiés, afin de former davantage de facilitateurs de MPD.
7. Par une loi constitutionnelle, confier au CESE la mission d'organiser des Conventions citoyennes dont l'avis serait indépendant de ceux du CESE.
8. Constituer un Comité interministériel de la convention, constitués d'administrateurs de l'État chargés de suivre les travaux de la Convention et de défendre ses recommandations lors des RIM.
9. Formaliser une restitution des travaux des Conventions citoyennes devant le Parlement, soit sous la forme d'une présentation en plénière, suivi d'un débat, soit par la création d'une commission parlementaire en charge du suivi des Conventions.
10. Expérimenter la participation de 15 députés et de 15 sénateurs au sein d'une Convention citoyenne de 150 personnes.
11. Permettre la convocation des Conventions citoyennes par une saisine des parlementaires ou par une pétition de citoyens.
12. Systématiser le recours aux Conventions citoyennes pour tout plan ou projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental.
13. Renforcer les outils de communication pour offrir une plus grande visibilité publique aux Conventions citoyennes.
14. Garantir aux conventionnels les moyens logistiques et financiers de prolonger leur engagement à l'issue des Conventions.
15. Expérimenter l'introduction de la démocratie délibérative dans les écoles.
16. Confier à la CNDP une mission d'animation du débat public en amont de chaque Convention citoyenne.
17. Utiliser le référendum comme débouché aux recommandations d'une Convention citoyenne.
18. Convoquer une Convention citoyenne qui aura pour objet de répondre à la question : « Comment réformer nos institutions pour rétablir la confiance des citoyens dans la vie démocratique ? »

Exemples de mini-publics délibératifs dans la base de données de l'OCDE (2023)

En **gras**, ceux qui sont mentionnés dans le rapport.
(X) le nombre de MPD répertoriés dans la catégorie.