

# Convention citoyenne pour le climat, collectif citoyen sur la vaccination... La démocratie participative à petits pas

Jamais les Français n'auront été autant associés au processus de décision politique, avec des résultats inégaux.

Par [Raphaëlle Besse Desmoulières](#)

Publié le 01 mai 2021 à 06h00, mis à jour le 10 mai 2021 à 06h08



Une session du grand débat national à Cherbourg-Octeville (Manche), le 9 février 2019. CHARLY TRIBALLEAU / AFP

C'est une particularité du [projet de loi Climat et résilience](#). Ce texte, qui doit faire l'objet d'un vote solennel le 4 mai à l'Assemblée nationale, est issu du travail de la convention citoyenne pour le climat. Même si ses membres ont très sévèrement critiqué le résultat final, ils ont participé à écrire la loi. Une première en France.

Du grand débat national décidé en réponse au mouvement des « gilets jaunes » à cette convention citoyenne pour le climat en passant par un collectif vaccin, rarement un exécutif aura eu autant recours, au niveau national, à ce type de dispositifs que celui dirigé par Emmanuel Macron.

Depuis juillet 2020 et l'arrivée de Jean Castex à Matignon, Marc Fesneau, ministre délégué chargé des relations avec le Parlement, a même vu son périmètre élargi pour intégrer cette thématique dans son portefeuille. « *Il y avait besoin de consolider les réseaux, l'expertise et la diffusion des bonnes pratiques* », détaille au Monde M. Fesneau, pour qui il était important que cette nouvelle mission – la participation citoyenne – soit liée à la première – les relations avec le Parlement. « *Il fallait éviter qu'une concurrence s'organise et montrer qu'au contraire l'une se nourrit de l'autre* », ajoute-t-il.

Ce volontarisme affiché laisse cependant certains sceptiques. « *Emmanuel Macron n'est pas un président qui a une vraie culture du débat, de la concertation, juge le politiste Yves Sintomer. La dynamique de la participation citoyenne est couplée avec une dynamique verticale impulsée par un chef qui permet de contourner les forces organisées de la société.* »

## « Des voix que l'on entend peu »

La démocratie participative, qui vise à associer les citoyens au processus de décision politique, recouvre une notion relativement floue qui peut prendre plusieurs formes. Autrefois moquée et décriée, puis vantée par Ségolène Royal lors de sa campagne présidentielle de 2007, elle se diffuse lentement en France depuis une vingtaine d'années, **notamment au niveau local**. « *L'émergence d'une conscience collective est plus difficile à créer aujourd'hui et elle peut y contribuer* », note M. Fesneau pour qui tous les sujets ne se prêtent cependant pas à l'exercice.

Mais dans un contexte marqué par une défiance qui grimpe en flèche envers les politiques et une abstention électorale de plus en plus élevée, un tel processus présente l'avantage, en recourant à des personnes qui ne sont pas élues, de varier les profils et de faire résonner « *des voix que l'on entend peu* », souligne Marie-Hélène Bacqué, qui enseigne à l'université Paris Ouest Nanterre-La Défense. « *C'est une façon de renouveler la démocratie représentative qui tend à s'étioler* », poursuit la sociologue et urbaniste.

En Europe, l'une des expériences les plus abouties a conduit l'Irlande à modifier sa Constitution pour autoriser, en 2018, l'avortement. La société civile a initié le processus, le gouvernement a pris le relais. « *L'élection elle-même ne produit plus suffisamment de légitimité, constate Loïc Blondiaux, professeur de sciences politiques à Paris-I. Ça ne réglera pas tout mais il est nécessaire de pluraliser les voix et d'introduire d'autres formes de représentation.* »

Symptôme de ce malaise dans l'Hexagone : les « gilets jaunes ». Quand ils ont surgi sur les ronds-points, fin 2018, ils portaient une critique du système représentatif qui touchait non seulement les institutions, mais aussi les corps intermédiaires. Ils exprimaient aussi une forte demande de participation, avec notamment l'instauration d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC). Emmanuel Macron leur a répondu, au printemps suivant, en dégainant le grand débat national, une façon habile pour lui de se sortir de cette crise dans laquelle il était englué depuis plusieurs mois.

Avec près de 2 millions de contributions en ligne, plus de 10 000 réunions organisées localement, des milliers de cahiers de doléances ouverts, et la participation d'1,5 million de personnes selon le gouvernement, ce dernier a revendiqué un succès. « *Macron a perçu la nécessité d'ouvrir un espace de discussion mais il ne l'a pas laissé se déployer, il a essayé de le capter dans une option très présidentielle* », considère Jean-Michel Fourniau, président du groupement d'intérêt scientifique Démocratie et participation.

## « Un coup politique »

Qu'en reste-t-il ? « *Sur le fond, pas grand-chose, regrette M. Sintomer. C'était voué à l'échec, rien n'était fait pour avoir une dynamique autonome : pas de montée en généralité et une synthèse faite par le premier ministre et le président de la République.* » Selon M. Blondiaux, cela s'est résumé à un « *coup politique* ». « *Pour qu'un dispositif soit crédible, il faut que*

*l'organisation même du débat soit indépendante », explique-t-il, rappelant que la Commission nationale du débat public avait été écartée d'entrée de jeu, « ce qui démontrait que le pouvoir en place voulait garder la main, introduisant ainsi une forme de soupçon d'être juge et partie ».*

### **« Ça a ouvert quelque chose d'assez énorme en termes de réflexion sur la démocratie comme lieu du citoyen législateur », se félicite M. Fourniau**

Pour la convention citoyenne sur le climat, le sommet de l'Etat a corrigé le tir. Pendant près d'un an et demi, 150 volontaires, tirés au sort, ont été chargés de réfléchir aux moyens de « *diminuer d'au moins 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030, dans un esprit de justice sociale* ».

En juin 2020, ils ont remis 149 propositions au président de la République, qui en a rejeté trois et s'est engagé à transmettre les autres « *sans filtre* » au Parlement ou aux Français directement par référendum. Des exceptions devenues plus nombreuses au fil des mois. Au point que les conventionnels, à la lecture du projet de loi Climat et résilience ont attribué au gouvernement la note de 3,3 sur 10 s'agissant de la prise en compte de leurs conclusions.

Même si le processus n'est pas exempt de critiques, les observateurs estiment que le dispositif a fonctionné et rappellent que des expériences similaires sont en train d'être impulsées aussi bien localement qu'au-delà des frontières nationales. « *Ça a ouvert quelque chose d'assez énorme en termes de réflexion sur la démocratie comme lieu du citoyen législateur* », se félicite M. Fourniau.

« *Les membres de la convention ont montré que c'était possible, qu'ils pouvaient dépasser leurs intérêts immédiats et monter en généralité* », relève M<sup>me</sup> Bacqué, qui salue « *un vrai moment de démocratie participative* ». M. Sintomer qualifie aussi l'expérience de « *plutôt positive* », malgré « *des tensions à l'intérieur de la convention et du comité de gouvernance* » liées « *à un processus de politisation qui n'a pas empêché une certaine objectivité – les citoyens n'ayant pas d'intérêts de carrière* ».

### **« Sortir du libre arbitre »**

C'est aussi parce que l'exercice a beaucoup mieux respecté les « *standards d'un processus délibératif politiquement crédible* », selon M. Blondiaux, membre du comité de gouvernance : une représentativité des participants « *recherchée et obtenue* », des moyens et du temps pour permettre leur information, « *l'impartialité de la gouvernance* », une certaine transparence et un engagement préalable de transmettre « *sans filtre* » les propositions.

Reste qu'à court terme, le résultat apparaît décevant. « *L'écart est tellement grand entre la promesse du sans filtre et ce que l'exécutif en a fait qu'au final, ça joue contre la démocratie participative* », déplore M<sup>me</sup> Bacqué. « *La convention n'a pas acquis un poids politique suffisant pour obliger l'exécutif à tenir sa promesse* », observe également Loïc Blondiaux.

Une critique réfutée Marc Fesneau qui pointe « *un malentendu* », voire « *la mauvaise foi d'une minorité* ». « *L'expression du "sans filtre" a été interprétée comme "vous prenez les mesures et vous les votez" mais dans ce cas-là, autant supprimer le Parlement* », s'agace-t-il. Et de marteler qu'« *aucun des sujets levés n'a été mis sous la table, tous ont été examinés et hormis les trois jokers, tous ont trouvé une réponse positive, amendée ou qui, parfois, pouvait être négative* ».

A l'avenir, plaide M. Blondiaux, « *il faudra des garanties beaucoup plus fortes* ». Et « *sortir du libre arbitre* », poursuit Yves Sintomer. « *On est dans une logique descendante : le pouvoir politique décide de la façon dont est organisée la participation citoyenne* », renchérit M<sup>me</sup> Bacqué. M. Fourniau pense également qu'il est nécessaire de lui « *donner un contenu* ».

La dernière mouture de la révision constitutionnelle, en août 2019, était censée tenir compte des conclusions du grand débat national. Elle prévoyait un titre consacré à la participation citoyenne avec la rénovation du référendum d'initiative partagée (RIP), un élargissement du champ du référendum législatif à des questions de société ou encore la transformation du Conseil économique, social et environnemental (CESE) en Conseil de la participation citoyenne. Présentée à l'époque en conseil des ministres, elle est depuis dans les limbes.

### **A défaut, la loi organique du 15 janvier 2021 entend faire du Cese le « carrefour des consultations publiques »**

A défaut, la loi organique du 15 janvier 2021 entend faire du CESE le « *carrefour des consultations publiques* ». Des transformations moins ambitieuses mais qui ont sensiblement renforcé son rôle, notamment sur le volet participatif avec une saisine par voie de pétitions facilitée ou encore des comités citoyens tirés au sort.

L'installation du collectif citoyens, en janvier, sur les questions de vaccination montre cependant que la marge de manœuvre reste importante. Mis en place tardivement alors que les décisions sont prises en parallèle au sommet de l'Etat, son objet demeure flou et il est, pour l'heure, peu audible. « *S'il avait été installé en avril avec un mandat clair et une perspective d'influence réelle, cela aurait pu avoir du sens*, note M. Blondiaux. *Là, il est probable que ce dispositif ne produise ni confiance ni légitimité supplémentaire au pouvoir, ce qu'il cherche.* »

Quel bilan tirer au final de ces différentes expériences ? « *On part de tellement loin à l'échelle française, que même si ce n'est pas très spectaculaire, ça habitue, ça fait faire des pas supplémentaires à l'administration, aux politiques et à la population* », avance le politologue Yves Sintomer. Pour le dire autrement, ce sont autant de petites graines semées pour la suite.

« *C'est tellement dévoyé que j'ai peur que les graines ne pourrissent sur place* », redoute pour sa part Marie-Hélène Bacqué, qui ne se dit « *pas très optimiste* ». M. Fourniau, lui, estime que ce quinquennat n'aura que « *très peu dérogé* » à ce qui se passe « *de manière récurrente* » depuis des années : « *Une course à l'innovation mais qui produit très peu d'effet sur le processus de décision* », conclut-il.

**Raphaëlle Besse Desmoulières**