



HAL
open science

La composition des conventions citoyennes françaises

Jean-Pierre Grandemange

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Grandemange. La composition des conventions citoyennes françaises : mythes et réalités. Revue Politique et Parlementaire, 2022. hal-04242699

HAL Id: hal-04242699

<https://hal.science/hal-04242699>

Submitted on 15 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La composition des conventions citoyennes françaises :

Mythes et réalités

Par Jean-Pierre GRANDEMANGE

Maître de conférences, Université Grenoble Alpes

Membre du Centre de Recherches Juridiques

Bis repetita, après la protection du climat c'est autour de la fin de vie qu'une « Convention citoyenne » va se réunir prochainement. Elle sera chargée d'effectuer d'éventuelles propositions de modification au cadre d'accompagnement de la fin de vie, si elle estime que ce dernier « n'est pas adapté aux différentes situations rencontrées »¹. Comme en 2019, c'est au Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) qu'a été confié le soin d'organiser cette assemblée composée de simples administrés². Pour ce faire, le CESE a, de nouveau, constitué un Comité de Gouvernance composé d'un certain nombre de ses membres³ ainsi que de spécialistes de la question traitée et de la démocratie participative.

Ce Comité, qui a la haute main sur l'organisation et le fonctionnement de la Convention Citoyenne sur la Fin de Vie (CCFV), dispose d'une très grande liberté en ce qui concerne le choix des personnes appelées à y participer. En effet, la lettre de saisine de la Première ministre indique seulement que ces derniers devront être tirés au sort⁴. Pour autant, ce Comité a repris les exigences qui avaient été imposés au précédent⁵ en prévoyant que les membres de la CCFV seraient au nombre de 150 et qu'ils devraient, aussi, être représentatifs de « la diversité de la société française ». Pour ce faire, il a retenu les mêmes critères de représentativité de « la diversité de la société française » qu'en 2019, à savoir ; le sexe, l'âge, le niveau de diplôme, la

¹ <https://www.lecese.fr/convention-citoyenne-sur-la-fin-de-vie>

² La liste des participants ayant été constituée à partir des numéros de téléphone et non pas des listes électorales, le qualificatif d'administrés, qui correspond aux personnes soumises aux décisions de l'administration, nous a paru plus adapté que celui de citoyens.

³ Six sur quinze, dont le rapporteur général pour la Convention citoyenne sur le climat, et six sur quatorze, dont la présidente, pour la Convention citoyenne sur la fin de vie.

⁴ <https://www.lecese.fr/convention-citoyenne-sur-la-fin-de-vie>

⁵ <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/lettre-de-mission.pdf>

catégorie socio-professionnelle et, enfin, la région d'origine et le caractère plus ou moins urbain du territoire de résidence des participants ⁶.

Présentées comme étant composées de « 150 citoyens représentatifs de la diversité société française » la légitimité de ces Conventions, et donc de leurs propositions, paraît difficilement discutable. Celle-ci repose sur la ressemblance de leurs membres avec la population française, mais également sur le procédé utilisé pour les sélectionner, à savoir, le tirage au sort. En effet, le tirage au sort présente au moins trois qualités dont l'élection est dépourvue. « En premier lieu, parce qu'il réunit une variété de profils au sein d'un panel, ce mode de sélection est supposé parvenir à une représentation de la population dans sa diversité, autrement dit à une représentation la plus fidèle possible de la société. En deuxième lieu, à la différence de l'élection, celui-ci est supposé offrir à chaque citoyen une égale probabilité d'être sélectionné et leur reconnaît une compétence égale à prendre une décision éclairée. Enfin, le tirage au sort limite également l'influence des groupes d'intérêts organisés et atténue l'effet des consignes de partis ainsi que les éventuelles pressions en vue d'une réélection »⁷.

Dès lors, on peut considérer que les propositions émises par l'intermédiaire de ces Conventions sont autant, voire plus, légitimes que celles qui peuvent émaner de nos organes constitutionnels. En effet, ces derniers sont, certes, composés de personnes issues du suffrage universel, mais celles-ci sont beaucoup moins représentatives de la diversité de la société française que celles qui composent les Conventions citoyennes.

Nul n'a donc été surpris de voir que le fait que le projet de loi « portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, »⁸ n'ait pas repris un certain nombre de propositions effectuées par la Convention Citoyenne sur le Climat (CCC) ait pu être comparé à un « déni de démocratie » par un certain nombre de partis politiques⁹. Leur courroux était d'autant plus grand que le Président Emmanuel Macron s'était engagé, lors de sa conférence de presse du 25 avril 2019,

⁶https://www.lecese.fr/sites/default/files/documents/CoGouvCCFDV/2022-09-29-COGOUV_RelevDecisions.pdf

⁷ C. GEYNET-DUSSAUZE, « Des Assemblées citoyennes représentatives : Les défis de la mise en place et de la composition », in *Les assemblées citoyennes : Nouvelle utopie démocratique?*, hal-03746433.

⁸ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3875_projet-loi#

⁹ <https://www.ensemble-fdg.org/content/pour-une-vraie-loi-climat-moins-de-carbone-plus-de-justice>

à ce que ce qui sortirait de cette Convention, soit « soumis sans filtre soit au vote du Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire directe »¹⁰, ce qui ne fut pas vraiment le cas. En effet, si le Gouvernement mit en avant que, seules trois propositions ne furent pas du tout mises en œuvre, la reprise « telle quelle » ne concerna que 10% des 149 propositions de la Convention.

En tout état de cause, et même en admettant que les propositions effectuées par les membres de la Convention citoyenne sur le climat n'aient pas été reprises conformément aux engagements du Président de la République, peut-on pour autant qualifier cet état de fait de « déni de démocratie » ? Si l'on considère qu'une décision ne peut être qualifiée de « démocratique » que lorsqu'elle est prise directement par les citoyens ou par leurs représentants élus au suffrage universel on peut estimer que l'on se trouve face à un déni de démocratie lorsqu'une décision prise par les citoyens est remise en cause par les pouvoirs publics. Était-ce effectivement le cas en l'espèce ? La non reprise de l'intégralité des propositions de la CCC par les autorités étatiques peut-elle être assimilée à une remise en cause la volonté des citoyens français ? Cela n'est pas certain. En effet, si ces 149 propositions ont bien été arrêtées par les membres de cette Convention citoyenne, on ne peut pas certifier que ces derniers étaient représentatifs de la volonté des citoyens français pour au moins deux raisons.

Tout d'abord, parce que des doutes subsistent sur rôle que le tirage au sort a joué dans leur processus de sélection (I). Ensuite, parce que l'on peut considérer que les critères qui ont été retenus pour représenter la diversité de la société française ne sont pas forcément les plus importants si l'on souhaite réellement faire ressortir de la Convention la volonté du peuple français (II).

I. Des citoyens tirés au sort ou choisis ?

Le principal argument mis en avant pour garantir la neutralité et l'objectivité des membres des Conventions citoyennes, et donc légitimer leurs propositions, réside dans la référence au fait qu'ils sont tirés au sort, et le site du CESE est on ne peut plus explicite à ce sujet. Il y était ainsi clairement indiqué le 11 septembre 2019 que

¹⁰ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>

« Après l'installation du comité de gouvernance de la Convention, cette dernière vient de franchir une nouvelle étape avec le lancement le 26 août du tirage au sort des 150 citoyens qui seront chargés de formuler des mesures pour réduire d'au moins 40% les émissions de gaz à effet de serre de notre pays d'ici 2030 »¹¹. Une formule quasiment similaire a été utilisée le 31 octobre 2022 pour la Convention citoyenne sur la fin de vie. On peut y lire que « Après l'installation du Comité de Gouvernance, présidé par Claire Thoury, le tirage au sort des 150 citoyennes et citoyens qui formeront la Convention est lancé aujourd'hui. »¹².

Dans les deux cas c'est la société Harris Interactive, institut d'études et de sondages, qui a été mandatée pour réaliser le tirage au sort à partir de numéros de téléphone générés de façon aléatoire (85 % de portables et 15 % de fixes). En 2019, elle a été chargée de tirer au sort plus de 250 000 numéros de téléphone (85% de portables et 15% de fixes) et procéder à des appels téléphoniques afin d'identifier 150 citoyens volontaires, représentatifs de la diversité de la société française, diversité fondée sur les six critères de représentativité fixés par le Comité de gouvernance.

C'est à ce moment-là que les choses deviennent moins claires. Personne ne conteste le fait que le tirage au sort de 250 000 numéros de téléphone a conduit au tirage au sort de 250 000 personnes au sein d'un peu plus de 67 millions d'habitants. Dit autrement, c'est bien un tirage au sort, qui s'est opéré de façon totalement aléatoire, qui a permis de retenir un échantillon de 0,33% de la population et donc d'en écarter 99,7%. Reste à savoir comment l'on est passé de 250 000 personnes à 150 ; de 0,33% de la population à 0,00002%. Quel procédé a-t-on utilisé pour écarter 99,94% des personnes qui avaient été précédemment tirées au sort pour ne retenir que 0,06% d'entre-elles ? La réponse ne coule pas de source, d'autant plus que ces 150 personnes devaient être représentatives de la diversité société française au niveau de sa répartition par sexe, âge, niveau de diplôme, catégorie socioprofessionnelle, et origine géographique.

Pour que la référence à 150 citoyens « tirés au sort » corresponde à la réalité il faut qu'un second tirage au sort soit effectué parmi les 250 000 personnes déjà retenues. C'est ce que l'on appelle un tirage au sort stratifié et c'est la voie qui a été choisie au

¹¹ <https://www.lecese.fr/content/convention-citoyenne-pour-le-climat-tirage-au-sort-des-150-citoyens>

¹² <https://www.lecese.fr/actualites/le-cese-lance-le-tirage-au-sort-des-150-citoyennes-et-citoyens-de-la-convention-citoyenne-sur-la-fin-de-vie>

Canada en 2019 pour constituer une « Commission canadienne pour l'expression démocratique¹³. Pour ce faire, il faut établir le profil de chacune des 250 000 personnes tirées au sort, ou du moins de celles que l'on a réussi à joindre et qui ne se sont pas opposées à participer au projet¹⁴, en fonction des 6 critères de représentativité retenus.

Ce travail effectué reste alors à créer un algorithme qui permettra de tirer au sort parmi elles 150 personnes représentant parfaitement la diversité de la population française, en application des six critères retenus.

Est-ce ainsi que les choses se sont passées ? Les 150 citoyens qui ont participé à la CCC ont-ils été tirés au sort ? Rien ne permet de l'affirmer. En dépit de contacts répétés, le CESE n'a pas été en mesure de préciser quel procédé a été utilisé pour écarter 99,9% des personnes dont le numéro de téléphone avait été préalablement tiré au sort. Dès lors, deux options sont envisageables :

Soit un tirage au sort stratifié a réellement été réalisé, mais on comprend mal pourquoi il n'en est fait mention dans aucun des articles relatifs au « tirage au sort » des 150 citoyens qui évoquent tous le premier tirage au sort mais jamais le second.

Soit, et c'est plus probable, un second tirage au sort n'a pas eu lieu. La société Harris Interactive, a « choisi » les 150 participants à la CCC en veillant à ce qu'ils soient représentatifs de la diversité de la société française. Le hasard n'a certainement joué aucun rôle dans la sélection de ces 150 personnes. C'est d'ailleurs ce qui ressort des publications du CESE lui-même qui, en 2019, évoquait « l'identification » de 150 citoyens¹⁵, ou précisait, par ailleurs, que « nous vous donnons la possibilité de participer à la Convention Citoyenne pour le Climat qui se déroulera à Paris à la condition que votre profil (votre âge, votre profession, votre lieu d'habitation...) puisse être sélectionné »¹⁶. De son côté, le Nouvel Observateur évoquait, quant à lui, à l'époque « des volontaires qui seront finalement retenus »¹⁷. Par la suite, les documents émis par la CCC elle-même ont confirmé cette interprétation en indiquant

¹³ <https://republique-eclairee.com/2022/08/20/assemblee-citoyenne-canadienne-sur-lexpression-democratique/>

¹⁴ Apparemment cela aurait concerné 60% des personnes tirées au sort, soit environ 150 000. Il ne restait donc plus qu'à en écarter 99,9% et non pas 99,94%. https://www.liberation.fr/checknews/2020/06/21/les-citoyens-de-la-convention-pour-le-climat-ont-ils-vraiment-ete-tires-au-sort_1791912/

¹⁵ <https://www.lecese.fr/content/convention-citoyenne-pour-le-climat-tirage-au-sort-des-150-citoyens>

¹⁶ <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/comment-sont-ils-selectionnes-2/>

¹⁷ <https://www.nouvelobs.com/societe/20190718.OBS16119/comment-seront-choisis-les-150-participants-de-la-convention-citoyenne-sur-le-climat.html>

que « Harris Interactive a contacté ces numéros afin de recruter les membres de la Convention en fonction des critères destinés à rendre ce plenum le plus proche possible de la diversité de la population française »¹⁸. Si les mots ont un sens, cette référence à un « recrutement » est pour le moins antinomique avec un tirage au sort. S'il est encore un peu tôt pour affirmer qu'il en est de même en ce qui concerne la CCFV, il semble bien que la méthode utilisée pour composer cette Convention sera, elle aussi, fort peu fondée sur le hasard, le journal La Croix faisant référence à des appels qui permettront « d'identifier » les volontaires¹⁹.

Si un second tirage au sort n'a pas lieu, il est alors mensonger de présenter les 150 participants aux Conventions citoyennes comme des citoyens « tirés au sort ». Certes, ils font partie des 0,3% de personnes dont le numéro de téléphone a été tiré au sort à l'origine, mais cela ne concerne que la première phase du processus de sélection des participants. La mise à l'écart, dans un second temps, de 99,9% de ces personnes tirées au sort ne s'effectue pas par le biais d'un second tirage au sort mais sur la base de choix et non pas du hasard. Si au sein d'une commune de 10 000 habitants, 100 d'entre eux sont tirés au sort puis que l'une de ces 100 personnes est choisie par un organisme mandaté par la municipalité pour représenter cette collectivité, quelle qualification se rapprochera le plus de la réalité pour la qualifier ? Celle d'une personne tirée au sort ou choisie ?

L'honnêteté exigerait, *a minima*, que l'on évoque, à leur sujet, des individus « choisis parmi des personnes tirées au sort », et ceci, alors même que l'on peut considérer que le hasard n'aura joué, au final, qu'un rôle secondaire dans leur sélection. Finalement, le tirage au sort aura simplement eu pour effet de simplifier un peu la tâche de l'organisme chargé de sélectionner les participants à la Convention citoyenne. C'est cet organisme qui aura une influence déterminante sur leurs profils et les choix retenus ne sont pas forcément neutres surtout si, comme l'indique le Journal La Croix, l'institut de sondage Harris Interactive a été accompagné au cours de cette opération par Res Publica et Place Publique²⁰. Quelles que soient les qualités que l'on puisse reconnaître à ces deux organismes, le moins que l'on puisse

¹⁸ <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/les-150/>

¹⁹ <https://www.la-croix.com/Sciences-et-ethique/Fin-vie-tirage-sort-150-citoyens-convention-lance-2022-10-25-1201239289>

²⁰ <https://www.la-croix.com/France/Politique/Convention-citoyenne-tirage-sort-questions-2019-07-19-1201036418>

dire est qu'ils sont nettement moins neutres qu'un institut de sondage. Le premier est un cabinet de conseil dont l'engagement « dans le développement de démarches de dialogue collaboratif et de concertation est inséparable de notre réflexion sur les défis qui se dressent devant notre société, en particulier la transition écologique et solidaire »²¹, tandis que le second est un cercle de réflexion qui s'est fixé pour objet « la justice sociale et la justice écologique »²². On peut donc douter de la neutralité du recrutement des membres de ces Conventions citoyennes, neutralité qui, rappelons-le, est mise en avant pour fonder leur légitimité.

Certes nous dira-t-on, le hasard n'a pas joué un rôle prépondérant dans la sélection de ces personnes mais au moins sont-elles « représentatives de la diversité de la société française », à la différence de nos élus qui peuplent nos organes constitutionnels. On en conviendra, mais s'il est difficilement contestable que la composition de ces conventions est représentative de la diversité société française, il n'est pas inutile de se demander quelle diversité a été recherchée en l'espèce et si cette diversité est bien celle qui permet de garantir que les propositions formulées par ladite Convention correspondront bien aux vœux du peuple français.

II Une Convention représentative de quelle diversité ?

Toute la communication effectuée autour de la composition des Conventions citoyennes a été centrée sur le fait qu'étant parfaitement représentatives de la diversité de la société française elles sont en mesure de faire émerger les souhaits réels de nos concitoyens.

Certes, on peine à imaginer qu'une assemblée composée presque exclusivement d'hommes, comme l'étaient les chambres de notre Parlement au début des années 1970²³, pourrait avoir pleinement conscience des aspirations de l'intégralité de notre corps social. De même, personne ne contestera qu'en dépit de leur expérience, les

²¹ <https://www.respublica-conseil.fr/#EQUIPE>

²² <https://place-publique.eu/>

²³ Suite aux élections de 1971 le Sénat comportait 4 sénatrices pour 279 sénateurs (<http://www.senat.fr/evenement/archives/D25/pionn.html>), tandis qu'après celles de 1973 l'Assemblée Nationale ne comprenait 8 députées parmi ses 490 membres (<https://www.assemblee-nationale.fr/elections/femmes-deputees.asp>).

personnes de plus de 50 ans ne sauraient prétendre parler au nom de toute la nation.

Pour autant, le fait qu'une assemblée soit composée de membres dont la répartition par sexe, âge, ou encore catégorie socio-professionnelle correspond exactement aux équilibres réels garantit-il que ses propositions seront en parfaite adéquation avec les souhaits de la population française ? Nous nous permettrons d'en douter. Si l'on ne peut qu'approuver que l'on ait cherché à ce que les personnes siégeant au sein de ces Conventions soient plus représentatives de la diversité de notre société que ne le sont celles qui siègent au sein de nos organes constitutionnels, on regrettera que le respect de ces équilibres fondés sur ces six critères ait été vu comme une fin. Tout comme l'arbre peut cacher la forêt, la mise en avant de ces six critères a permis de dissimuler la non prise en compte du plus important de tous les critères qui permet d'assurer une réelle représentativité de la diversité de la société française ; la diversité des opinions ! Le fond doit primer sur la forme, les idées sur l'apparence des personnes qui les expriment. Sauf erreur de notre part, c'est le pluralisme des courants d'idées et d'opinions, et non pas la parité, qui est considéré comme le fondement de la démocratie par notre juge constitutionnel²⁴.

Ce n'est pas parce qu'une assemblée est composée à 52% de femmes, que 5% de ses membres sont originaires de Bretagne et 8% du Grand Est, qu'il n'y a pas plus de cadres supérieurs que d'employés, ou encore autant de membres de plus de 50 ans que de moins de 50 ans, que sa composition sera représentative de la diversité des opinions du pays sur la question abordée dans le cadre de la convention. Qui représentera le mieux un homme plutôt progressiste d'une cinquantaine d'années et résidant en Auvergne-Rhône-Alpes ? Plutôt monsieur Laurent Wauquiez ou plutôt madame Mathilde Panot ? Monsieur Laurent Wauquiez, évidemment, si l'on se limite à prendre en compte comme critères de représentation, l'âge, le sexe et l'origine géographique. Madame Mathilde Panot, à l'inverse, si l'on souhaite faire primer le critère des opinions. Or, il semble bien que ce critère fondamental a été, au mieux, totalement ignoré, au pire, utilisé de façon insidieuse par les « sélectionneurs » pour retenir prioritairement parmi les personnes contactées suite au tirage au sort de leur

²⁴ Cons. const., 11 janvier 1990, n° 89-271 DC, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, Rec. p. 21., cons. 12.

numéro de téléphone celles qui avaient certaines opinions sur le sujet qui allait être traité par la CCC.

Une étude réalisée par des membres de l'École d'Économie de Paris et du Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement a ainsi mis en lumière les divergences, parfois importantes, entre les opinions des membres de la CCC et celles de l'ensemble de la population²⁵. Quelles qu'aient été les précautions prises, via le respect des six critères précités, les personnes réunies au sein de la CCC n'ont pas réellement constitué une « France en petit » comme le promettait le co-président du comité de gouvernance, et par ailleurs Directeur-Général de Terra Nova, monsieur Thierry Pech²⁶.

Même si la composition d'une Convention comprend le même pourcentage d'hommes et de femmes, de diplômés et de non diplômés, d'urbains et de ruraux ou encore de « parisiens » et de provinciaux que la population française, elle ne sera pas pour autant forcément représentative de la diversité des opinions françaises sur le sujet abordé. Pour le garantir des spécialistes de la démocratie participative considèrent qu'il faut que trois conditions soient respectées²⁷. Tout d'abord, qu'il y ait un véritable tirage au sort, mais également que l'assemblée comprenne au moins 1000 membres et que les personnes tirées au sort aient l'obligation d'y siéger. Comme les deuxième et troisième conditions ne furent pas respectées et que le doute le plus grand pèse sur la réalisation de la première, on ne s'étonnera pas d'apprendre que plus de 80 % des membres de la Convention Citoyenne sur le Climat aient dit « penser à l'écologie souvent » ou « tout le temps » lors du premier week-end²⁸, ce qui n'est probablement pas le cas pour la même proportion de nos concitoyens.

Quelle que soit la qualité du travail effectué par les membres de la CCC, bien aidés en cela par un certain nombre d'intervenants extérieurs, on comprend mieux

²⁵ A. FABRE, B. APOUEY, T. DOUENNE, L.-G. GIRAUDET et J.-F. LASLIER. Convention Citoyenne pour le Climat : Les citoyens de la Convention comparés à des échantillons représentatifs de la population française. Note de travail. 2020. halshs-02919695.

²⁶ <https://www.radiofrance.fr/franceinter/tirage-au-sort-methodologie-garants-comment-va-fonctionner-la-convention-citoyenne-sur-le-climat-4783780>

²⁷ D. COURANT, « La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative », *Revue Projet*, vol. 378, no. 5, 2020, pp. 60-64.

²⁸ D. COURANT, art. cit. p. 62.

pourquoi certaines de leurs 149 propositions n'ont rencontré qu'un soutien pour le moins mitigé dans l'opinion. Les travaux des Conventions citoyennes ne sont pas dépourvus de toute utilité, en ce sens qu'ils peuvent être source de propositions. En revanche, il serait pour le moins présomptueux de prétendre que ces assemblées sont les porte-voix de la volonté du peuple français et que la non prise en compte de certaines de leurs demandes s'apparenterait à un déni de démocratie. Seul le non-respect d'une décision prise par l'ensemble des citoyens, ou par des organes issus du suffrage universel, mérite ce qualificatif.