

## L'impératif délibératif, une reconfiguration des modalités de négociation entre pouvoir et société civile organisée ?

### Introduction :

Le Grand Débat National a été l'occasion de constater l'acculturation croissante du patronat à la démocratie participative (Baeckelandt 2019) mais aussi de constater chez les patrons, un sentiment de mise à l'écart du pouvoir. On aurait pourtant pu penser que ces derniers partagent avec Emmanuel Macron une certaine homologation de pensée (Offerlé 2017). De fait, un président régional d'un grand syndicat patronal m'affirmait que l'actuel Président a « voulu couper avec les corps intermédiaires, en disant [...] vous les syndicats... vous ne servez à rien. Eh bien on avait un pouvoir très descendant et très condescendant ». Le Président semble ainsi manquer d'une appétence pour le dialogue social, au point que même la CFDT et le patronat s'en plaignent. Laurent Berger osant même affirmer qu'« avec E. Macron, soit on est d'accord sur tout, soit on n'a pas voix au chapitre » et dénoncer « une relation directe avec le peuple dangereuse pour la démocratie ».

Le secrétaire général de la CFDT oppose ici ce qu'il nomme une relation directe avec le peuple et dialogue avec les organisations issues de la société civile. Et de fait, Emmanuel Macron a, depuis son arrivée au pouvoir, conjugué l'évincement relatif des organisations de la société civile dans la fabrique des politiques publiques, à la multiplication des initiatives allant dans le sens d'une plus grande consultation des citoyens « ordinaires ». C'est cette confrontation entre les corps intermédiaires et le développement de l'impératif participatif que je propose d'investiguer dans ma thèse.

Pour cela, je fais usage de la notion de groupes d'intérêt<sup>1</sup> pour désigner les organisations structurées qui présentent des formes d'encadrement collectifs, des dirigeants et interagissent avec l'extérieur, en particulier avec les autorités publiques. Dans le champ du pouvoir français, les groupes d'intérêt disposent d'une place aménagée juridiquement (Courty, Milet 2018) dans le processus décisionnel. Celui-ci met en place des espaces dans lesquels les associations, syndicats patronaux et de salariés, les think-tanks ou les entreprises sont intégrés à la fabrique des politiques publiques et à leur mise en œuvre. Le modèle néocorporatiste retenu pour caractériser la fabrique des politiques publiques (Schmitter, Jessop, Hassenteufel ...) souligne ainsi la capacité de certains groupes d'intérêt à être entendus par le pouvoir. L'offre institutionnelle de participation apparaît alors concurrencer

---

<sup>1</sup>On se place ainsi dans la suite des travaux classiques de science politique sur les groupes d'intérêt : des pluralistes (Truman 1951 ; Dahl 1961) , néo-corporatistes (Schmitter 1984 ; Cohen et Rogers 1995). Plus récemment voir Courty (2006) ou Grossman et Saurugger (2012).

cette place acquise en ouvrant à des citoyens « ordinaires » un espace dans la fabrique des politiques publiques. Cependant elle peut aussi constituer une opportunité pour ces groupes de continuer à démontrer leur capacité à être des interlocuteurs « responsables » et, pour certains, des coproducteurs des politiques publiques. La démocratie participative constituerait dès lors un canal supplémentaire pour influencer les gouvernants et promouvoir, auprès d'eux et du public, leurs intérêts.

Les théories de la délibération et celles traitant des groupes d'intérêt sont longtemps restées éloignées l'une de l'autre. Alors que le citoyen ordinaire disparaît dans les théories pluralistes et néo-corporatistes, les groupes sont identifiés par les délibérativistes au premier rang desquels Jon Elster et Jürgen Habermas, comme appartenant à l'espace du marché (Elster 1994) et mus par un agir stratégique (Habermas 1981) tourné vers la négociation et la recherche de gains plutôt que de l'intérêt général (Mansbridge 1992). Les groupes d'intérêt sont ainsi considérés comme des obstacles à la recherche du bon sens citoyen. Ils mettent cependant de côté les groupes d'intérêt public (Salisbury 1969) qui défendent justement des causes dites d'intérêt général (la qualité de l'air par exemple). Les groupes d'intérêt sont ainsi considérés dans un premier temps comme des obstacles à la recherche du bon sens citoyen. Théoriquement, toutefois, leurs avis peuvent être présentés mais de manière pluraliste, contradictoire et équilibrée (Manin 2011) en tant que parties prenantes pour nourrir les délibérations citoyennes auxquelles ils ne sont pas censé participer directement. Le tournant systémique de la théorie délibérative a amoindri ces critiques initiales et la pratique a fait évoluer ces théories canoniques. Cependant, en pratique, les liens entre participation et groupes d'intérêt sont beaucoup plus étroits et l'offre publique de participation (Gourgues 2013) a ouvert ses espaces aux groupes. Les associations et collectifs écologistes faisaient déjà partie des chevilles ouvrières de la cause participative dans les années 1960-1970 et Jean-Michel Fourniau (2011) décrit l'importance qu'ont eu les fédérations environnementalistes dans l'institutionnalisation du débat public en France en désignant la contestation du projet de TGV Méditerranée en 1990 comme une première étape vers une institutionnalisation pérenne. L'investissement de ces organisations est toutefois déjà ambivalent : certaines associations font montre de défiance face aux concertations organisées par les pouvoirs<sup>2</sup> publics alors que d'autres s'appuient sur ces expériences pour approfondir la participation citoyenne à la décision ; c'est le cas par exemple, de France Nature Environnement (FNE). On retient ici le lien étroit entre causes environnementales et démocratiques dès l'émergence de l'offre publique de participation qui tient probablement aux grands projets d'infrastructures sur lesquels se concentrent les premiers débats publics<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup>. Voir par exemple, l'appel au boycott du débat public et son empêchement concret coordonné par le réseau Sortir du nucléaire. <https://www.sortirdunucleaire.org/Quand-le-debat-public-sur-Cigeo-tourne-au-fiasco>.

<sup>3</sup>Il serait intéressant par ailleurs de s'interroger sur l'éthos et l'habitus des militants environnementalistes qui les poussent

Alors que la littérature sur la délibération exalte la capacité des citoyens ordinaires à produire des solutions compatibles avec l'intérêt général, les modalités de mise en œuvre de l'impératif participatif permettent aux groupes d'intérêt de pénétrer ces nouvelles arènes du débat public. La CNDP a ainsi ouvert ses débats à tous les acteurs concernés par les projets débattus. Citoyens comme groupes sont donc conviés à participer en suivant le principe de l'équivalence de traitement : tous les points de vue doivent être traités de la même façon. La concertation publique devient une modalité supplémentaire de participation de ces acteurs à la décision.

Examinant la présence des groupes au sein des arènes participatives, Carolyn Hendricks (2006) distingue quatre configurations résumant l'action des groupes dans les dispositifs délibératifs : "l'engagement disruptif" pour perturber le dispositif, le "désengagement passif" pour éviter de devenir une cible du forum, "l'engagement sceptique" sur le processus et son aboutissement, et "l'engagement actif", l'organisation soutenant alors le dispositif. Plus proche de nous, Sandrine Rui et Agnès Villechaise Dupont dégagent quatre fondements de l'engagement des associations dans les dispositifs participatifs (Rui et Villechaise-Dupont, 2005). Certaines sont poussées à intégrer le débat public, malgré ses apories, au nom de l'intérêt général qu'elles pensent défendre. D'autres s'y engagent en cherchant à protéger les droits singuliers de leurs membres (dans une perspective proche du NIMBY<sup>4</sup>). Par ailleurs, ces arènes sont perçues par certains représentants associatifs comme un moyen de permettre une réflexion collective pertinente, valorisant la raison plutôt que le bien commun ou le marché. Enfin, leur engagement peut aussi procéder d'une volonté de se faire connaître et reconnaître comme un partenaire valable des pouvoirs publics ; à l'instar de l'action du collectif Testet (Berlan, 2016) constitué en opposition au barrage de Sivens qui participe à la concertation "Projet de territoire" organisée par la ministre de l'Environnement pour dialoguer avec les autorités et "faire changer les choses de l'intérieur" (alors que les collectifs occupant le site ont refusé cette concertation).

L'objectif de ma recherche est de comprendre ce qu'implique l'action des groupes d'intérêt sur les théories et les pratiques de la démocratie participative. Qui sont les groupes en présence ? Par qui sont-ils représentés ? Quel répertoire d'action les représentants des divers groupes mobilisent-ils ? Cette étude est aussi l'opportunité de s'interroger de façon plus normative sur la place que doivent tenir les représentants de la société civile organisée dans les arènes participatives. Comment s'assurer que leur présence ne remet pas en cause le caractère démocratique des processus délibératifs auxquels ils participent ? Leur présence est-elle le signe d'un dévoiement de la démocratie participative ou à

---

à intégrer le débat public.

<sup>4</sup>Not in My Backyard.

l'inverse sa consécration puisqu'elle parvient à s'imposer à des acteurs différents des simples citoyens et des sans-voix habituellement ciblés par ces dispositifs ? Comment les intégrer sans leur donner une place trop importante ou un accès privilégié aux citoyens ?

Je m'intéresse donc à la façon dont les groupes d'intérêt participent à ces arènes et aux raisons et objectifs qui les poussent à s'y inscrire. Le cas de la Convention Citoyenne Climat (CCC), forme inédite dans l'offre publique de participation, permet une première approche de l'objet. Une ethnographie du processus dans son entièreté avec un focus sur le groupe de travail « Se Nourrir » (un des 5 groupes de travail désigné par le Comité de Gouvernance) a permis de relever quelles étaient les organisations de la société civile invitées à s'exprimer devant les citoyens, leurs modalités d'intégration dans le processus ainsi que les discours que leurs membres adressaient aux citoyens. Je prête une attention particulière aux cadrages (Goffman 1974 ; Bendord, Snow 2012), c'est-à-dire la façon dont la communication reçue par les tirés au sort, structure le cadre interprétatif dans lequel se déroule une délibération (Barisione 2012). Mauro Barisione propose une méthode dont je m'inspire librement pour cette communication. Il s'agit d'abord d'identifier les caractéristiques organisationnelles : l'identité de l'organisation qui promeut le dispositif, ses sponsors (les organisations qui soutiennent le dispositif) et les commanditaires<sup>5</sup>, le lieu de la délibération (institution, entreprises, association...), les mécanismes de sélection des témoins, experts, parties prenantes et représentants amener à s'exprimer devant les citoyens. Dans un second temps, il faut rassembler les informations dont disposent les citoyens via le dispositif : les faits, les approches et politiques publiques présentées, les arguments présentés pour et contre chaque politiques et approches.

J'ai donc essayé d'identifier la façon dont les représentants d'intérêts diagnostiquent les problèmes, attribuent les responsabilités (ainsi que celles qui sont occultées) et préconisent des politiques publiques. Ces cadrages affectent la façon dont les citoyens tirés au sort comprennent et interprètent les enjeux auxquels ils sont confrontés, en l'espèce, l'enjeu climatique. En cela, je cherche à évaluer le pluralisme de l'expertise, l'impartialité de l'organisation et identifier la présence ou non d'un cadrage dominant. Pour tenter de l'objectiver à terme, je tenterai de coupler à l'analyse discursive, une Analyse des Correspondances Multiples (ACM) des membres du Comité de Gouvernance, du Groupe d'appui et des Intervenants de la CCC. Celle-ci sera étayée, par des entretiens, en particulier avec les membres du Groupe d'appui et du Comité de Gouvernance, dont certains ont déjà pu être

---

<sup>5</sup>Pour prendre l'exemple d'un débat organisé par Missions Publiques à Lille sur les véhicules autonomes : Missions Publiques a proposé le dispositif, il a été sponsorisé par une série d'acteur privé (Forum Vie Mobiles, Airbus, Allianz, Keolis, Vinci) mais le commanditaire est la Métropole lilloise (MEL).

interrogés mais la majorité reste à faire. L'objectif est d'évaluer la présence de points de vue concurrents et la place que tiennent les groupes d'intérêt dans le processus d'apprentissage des citoyens (Bherer 2011). Il s'agit bien de premiers éléments d'étude et le format de cette communication comme l'avancement de ma recherche ne permettent pas d'analyser en profondeur la présence et l'action des groupes au sein de la CCC.

Je vais donc tenter, à partir de mes observations et de quelques entretiens, d'esquisser des pistes d'analyse qui paraissent dignes d'intérêt et nécessaires d'approfondir. Je vais d'abord discuter du processus de mise à l'agenda de la CCC, puis j'interrogerai successivement la composition du comité de gouvernance et l'expertise transmise du dispositif aux citoyens dans sa substance et sa forme à partir de scènes tirées de l'ethnographie du Groupe « Se nourrir ». Enfin j'essaierai d'ouvrir des pistes à l'analyse de la réception des propositions citoyennes.

### **La CCC, le produit d'une co-construction entre le gouvernement et un groupe d'intérêt informel : les Gilets Citoyens.**

La mise à l'agenda de la Convention Citoyenne Climat intervient à l'issue du mouvement social des Gilets Jaunes et de la tentative de sortie de crise d'Emmanuel Macron par un dispositif inédit de démocratie participative, le Grand Débat National. C'est durant cet épisode qu'un collectif informel (il n'a pas de statut), les Gilets Citoyens se forment. Une lettre ouverte paraît d'abord dans *Le Parisien*<sup>6</sup>, arguant du manque de légitimité du GDN, elle propose la création d'un observatoire des débats, la mise en place d'une assemblée citoyenne, non limitée aux problématiques climatiques, et finalement, la création d'une boîte à outil délibératif. Elle est signée par une centaine d'acteurs divers : militants écologistes et Gilets Jaunes, chercheurs, élus... et 4 acteurs que l'on retrouve dans le comité de Gouvernance de la CCC : M. Imer, L. Tubiana, L. Blondiaux, J-M. Fourniau<sup>7</sup>.

Cependant, c'est suite à la pétition de l'Affaire du Siècle, que Cyril Dion et Marion Cotillard sont invités à s'entretenir avec E. M. S'en suit une série de rendez vous entre membres du collectif, en particulier M. Imer (qui fait aussi partie du collectif monté autour de l'Affaire du siècle et de Démocratie Ouverte qui s'attribue la parenté des GC<sup>8</sup>) et le cabinet de la présidence. Deux réunions

---

<sup>6</sup><https://www.leparisien.fr/politique/les-gilets-citoyens-ecrivent-a-macron-23-01-2019-7994661.php>

<sup>7</sup>. Michel Colombier, lui aussi membre du Cogouv n'est pas dans les signataires de cette tribune mais est mentionné comme membre des Gilets Citoyens.

<sup>8</sup>. *Suite à la synthèse du Grand Débat réalisée par le gouvernement lundi, le collectif des "Gilets Citoyens", initié par Démocratie Ouverte et rassemblant des citoyens de tous horizons, annonce la mise en place d'une Assemblée de Citoyens tirés au sort, visant à transformer les revendications issues du « Grand débat » et du « Vrai débat » en solutions opérationnelles à soumettre par référendum à l'ensemble des Français.* Communiqué de presse du 17 avril

ont ainsi lieu jusqu'à l'annonce de l'organisation de la CCC par le Président de la République le 25 avril 2019 auxquelles s'ajoutent deux communiqués de presse l'un précédant l'intervention du Président, l'autre en réaction, tous deux traitant des modalités d'organisation de l'assemblée citoyenne.

Via un répertoire d'action tenant à la fois de l'outside lobbying : tribunes, lettres ouverte, interventions médiatiques et d'inside lobbying<sup>9</sup> : en particulier de multiples rencontres avec des conseillers présidentiels, une petite partie très active du collectif a réussi à négocier la mise en place d'un mini-public délibératif sur les questions climatiques. Ils se sont pour cela appuyés sur les ressources médiatiques et le capital social de certains de ces membres, en particulier le futur garant Cyril Dion, ainsi que sur une certaine expertise à la fois sur les questions démocratiques et écologiques. Ce qui semble paradoxale ici c'est qu'alors que la littérature canonique sur la délibération a tendance à présenter les groupes d'intérêt comme non délibératifs, il n'y aurait pas eu de CCC sans la mobilisation active d'un groupe d'intérêt orienté par la cause démocratique.

Les représentants des Gilets Citoyens affirment défendre trois "lignes rouges" lors de ces échanges : la nécessité d'un référendum à la fin si les citoyens tirés en sort le décident ; les sujets/thématiques que l'assemblée aura pour mission de traiter doivent correspondre à des points de blocage qui empêchent la société française de parvenir à une réduction d'au moins 50% de nos émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 dans un esprit de justice sociale ; la mise à disposition des moyens financiers facilitant la participation de tous les citoyens. Des discussions ont probablement eu lieu en parallèle avec les instances du Conseil Économique Social et Environnemental (CESE), en particulier avec la présidence et le futur rapporteur général de la CCC, Julien Blanchet (aujourd'hui membre du cabinet de Frédérique Vidal), ces derniers ont cependant été moins transparents que les GC sur ce point. Il s'agira donc d'essayer de comprendre via les entretiens, le rôle qu'ont joué les membres du CESE dans la mise à l'agenda de la CCC et de la réforme du Conseil.

Déjà, on peut noter que les Gilets Citoyens ont bénéficié d'une triple fenêtre d'opportunité pour la mise à l'agenda de la CCC : d'une part, l'exécutif, en réaction au mouvement social a paru ouvert à une porte de sortie au mouvement des Gilets Jaunes sous la forme d'une assemblée citoyenne qui paraît donner une saveur démocratique au quinquennat dans la foulée du GDN. D'autre part, la multiplication des revendications pour une action climatique d'ampleur, en particulier, les

---

2019 des Gilets Citoyens.

<sup>9</sup>Cinq rencontres ont ensuite lieu entre le 30 avril et le 2 juillet 2019 qui sont autant d'étapes dans la co-construction du dispositif délibératif entre Gilets Citoyens, ministère de la transition écologique et l'Elysée.

mouvements de jeunesse, associée à l'échec critique du gouvernement pour imposer la taxe carbone, ont permis à l'idée d'une délibération sur les enjeux environnementaux (alors que ce n'était pas l'unique sujet que voulaient traiter les GC) de faire son chemin. Enfin, la volonté de réformer le CESE pour le transformer en conseil de la participation citoyenne a sans doute joué dans la décision d'organiser la CCC.

Cette analyse mérite évidemment d'être affinée pour comprendre les ressorts de cette mise à l'agenda et du rôle d'entrepreneur joué par les plus éminents Gilets Citoyens. Mais, si on applique les concepts de Sandrine Rui à cette configuration, on s'aperçoit que l'action des Gilets Citoyens répond à plusieurs motifs : le motif de l'intérêt général en matière environnementale semble être le point de départ de l'engagement des Gilets Citoyens dans ce processus de négociation, à cela on peut ajouter une croyance dans la capacité de ces forums à valoriser la raison, le bien commun plutôt que le marché. Mais de fait, on décèle aussi une volonté d'apparaître comme un partenaire du gouvernement pour faire changer les choses de l'intérieur ce qui semble d'ailleurs avoir provoqué une scission au sein du collectif, certains membres ne souhaitant pas se rapprocher de l'exécutif.

### **Le comité de gouvernance : un accès privilégié aux tirés au sort**

La négociation autour du comité de gouvernance (Cogouv) de la CCC a abouti à un mélange hybride de conseillers CESE et de membres des Gilets Citoyens avec la coprésidence de Laurence Tubiana et Thierry Pech. D'emblée, on constate la présence de profils militants pour le climat (M. Imer, M. Colombier, L. Tubiana) proches du Parti Socialiste ou de l'aile gauche de La République en Marche (T. Pech<sup>10</sup>, L. Tubiana, J. Jouzel). Les membres issus du CESE correspondent aussi, pour la plupart à cette étiquette (J. Grosset est ainsi issu de la fondation Jean Jaurès, D. Gillier de la CFDT, J. Blanchet de la FAGE...). Par souci de parcimonie, on n'entrera ni dans les détails des carrières des membres du Cogouv ni des réseaux qu'ils partagent<sup>11</sup>. Avec quatre membres sur quinze issus des Gilets Citoyens, onze membres proches ou appartenant à des organisations de centre gauche ou à des mouvements écologistes, on peut toutefois questionner le degré d'ouverture de la CCC à une diversité de points de vue.

*Du formel à l'informel : un accès privilégié aux citoyens*

---

<sup>10</sup>A soutenu la candidature de Macron aux élections de 2017.

<sup>11</sup>A titre d'exemple on peut toutefois relever que M. Imer, co présidente de Démocratie Ouverte, dont L. Blondiaux a également été membre été collaboratrice de L. Tubiana au Ministère des Affaires Etrangères.

Examinons maintenant les possibilités d'action des membres du Cogouv au sein du Comité de Gouvernance en prenant l'exemple de la coprésidente du dispositif<sup>12</sup>. On s'intéresse à leur capacité à porter un discours au sein du dispositif. Les membres du Comité de Gouvernance, étaient pour la plupart, présents à toutes les sessions, ils ont eu la possibilité d'interagir avec les citoyens dans des temps formels ou informels. Ainsi lors des pauses, des moments conviviaux ou encore lors des séances de travail de groupes, ils ont pu échanger avec les citoyens. Il n'y avait pas de stricte séparation entre l'équipe organisatrice et les citoyens tirés au sort. Ce choix a mené à ce que les citoyens entretiennent une relation de confiance avec les membres du Cogouv qu'on peut repérer avec l'usage du tutoiement et du prénom entre citoyens et organisateurs ainsi qu'une tendance des citoyens à voir les organisateurs comme des ressources potentielles pour atteindre le but qui leur été fixé. D'autre part, elle a permis à certains organisateurs d'avoir l'écoute des citoyens. Pour l'illustrer, on peut s'intéresser à l'action de Laurence Tubiana (LT) à la fois face aux cent cinquante et dans les groupes de travail.

Alors que la plupart des membres du Cogouv ont peu pris la parole face aux citoyens, les coprésidents ont joué un rôle moteur et disposé d'un temps de parole important au sein de la CCC. Prenant la parole à chaque début et fin de session, amenés à répondre aux demandes et interrogations des citoyens tout au long de la Convention, ils ont été incontournables. Surtout, ils ont bénéficié d'un accès aux citoyens important qui leur a permis de défendre leurs positions et porter leurs propositions que ce soit sur le fond (thématiques environnementales) ou sur la forme (organisation de la Convention). On s'attache ici à décrire deux moments d'interaction entre LT et les citoyens. LT est ainsi une des premières intervenantes devant les 150 à la suite de Valérie Masson Delmotte. LT est à ce moment-là présentée comme la présidente de la Fondation européenne pour le climat après avoir été introduite comme coprésidente de la CCC, présentation lors de laquelle elle n'a pas caché son militantisme et son appartenance à une fondation : *« Ça fait trente ans que je me bats pour l'environnement. Ça fait longtemps il faut continuer. J'ai fait de la recherche, j'ai été ambassadrice, j'ai négocié la COP 21 pour le Climat en 2015 et aujourd'hui je suis passée du côté des ONG avec une fondation européenne pour le climat qui se bat pour que le changement climatique soit au cœur des politiques publiques. »* Cette première intervention dans un cadre formel et défini est présentée comme une séquence d'information, elle porte sur l'histoire de la mise à l'agenda de la question climatique et la nécessité pour la France d'arriver à zéro émissions nettes d'ici 2050 mais durant laquelle elle n'hésite pas à évoquer quelques « pistes » : *« En France **il faut** qu'on arrive à avoir notre transport à 0 carbone en 2050, même avant en 2040. C'est pas une seule mesure, on voit bien, **il faut** des transports publics, **il faut** l'électrification des véhicules, **il faut** trouver des choses pour*

---

<sup>12</sup>Il ne s'agit pas de dire que chaque membre du Cogouv a agi de la même façon que Laurence Tubiana mais de souligner qu'ils en avaient la capacité.



*transporter les marchandises, enfin on a pas encore toutes les solutions. On se chauffe aujourd'hui avec du gaz ou du fioul. Il faut aussi qu'on arrive à avoir du chauffage zéro carbone en 2050 [...] Moi J'y crois pas la course à la catastrophe. On peut changer en se faisant confiance comme on se fait confiance dans une société. Si on fait ensemble. Si les agriculteurs font avec les consommateurs, si les industriels font avec les autres secteurs, on y va et on peut y arriver ».* Elle insiste donc sur la nécessité d'adopter une action climatique globale et pointe des axes qu'elle désigne de fait, comme indispensables à la transition. Il s'agit d'éléments qui contribuent à former un premier cadrage, « priming », (qui ne sera jamais réellement contredit) : la lutte contre le changement climatique est indispensable, elle passe par une action sectorielle (transports, bâtiment...) et il faut la faire dans un esprit consensuel avec les industriels et dans le cadre institutionnel actuel.

Dans une situation différente, on a pu observer en session 4, durant une séquence d'approfondissement des mesures (les futures 149 propositions) par les différents groupes, l'arrivée de LT dans le groupe « Se nourrir ». Elle discute d'abord avec un groupe de trois citoyens autour de la pêche. Une citoyenne demande alors, prenant le micro, des informations sur la pêche. Une des citoyennes, au côté de LT lui répond alors : « *Moi j'ai été voir le directeur de Bloom une association pour sauver les océans. Laurence est d'accord avec nous, elle dit qu'on n'en parle pas assez.* » L'acquiescement de Laurence Tubiana fait alors figure d'argument pour légitimer la mesure. Puis ensuite, lors de la revue des mesures sur Powerpoint, Mme Tubiana prend le micro et devant le groupe n'hésite pas à donner son avis sur les propositions et surtout à pointer les manques qu'elle observe : « *Mais vous n'abordez pas la consommation de viande ! Vous êtes conscient que c'est un énorme point. C'est un choix social. Il faut dire dans la communication : la viande c'est un problème. Il faut qu'on change notre consommation : la viande c'est un problème. Il faut que ça se voit, qu'on fasse une grande campagne pour réduire la viande. Ayez ça en tête.* » Le registre injonctif utilisé ici illustre non seulement le désir de convaincre le groupe pour qu'il adopte une mesure allant dans le sens de la réduction de la consommation de viande. Convaincue par la nécessité pour les citoyens d'entériner cette réduction, elle bénéficie de leur sympathie et de leur confiance pour appuyer sa proposition et elle profite de son accès privilégié pour s'immiscer en dehors des cadres prévus, dans un moment clé de la délibération. Cet exemple permet de souligner les possibilités dont ont bénéficié certains des organisateurs pour accéder aux citoyens et tenter de les convaincre des mesures qu'ils voient comme indispensable pour la transition.

*Désigner les intervenants et « experts » : déterminer l'accès des groupes aux citoyens*

La capacité de cadrage des membres du Cogouv ne s'arrête pas là. Elle réside aussi et en grande partie dans leur capacité à contrôler l'accès aux citoyens. Ainsi, contrairement aux modèles

d'Hendricks ou de Sandrine Rui, qui font de la volonté d'engagement des groupes, le facteur principal de leur investissement dans les dispositifs participatifs, ici, l'ouverture permise par l'organisation paraît être un facteur déterminant de leur investissement. Le comité de gouvernance était donc chargé de désigner les intervenants, de choisir le moment lors duquel ils s'exprimeraient et la durée de leur discours. Ce processus de désignation devait s'effectuer via des demandes d'expertises formulées par les citoyens (lors d'un temps dédié en session 1). Outre le fait que cela ne concernait pas les intervenants de la session 1, le comité de gouvernance n'a pas été en mesure de répondre à toutes les demandes citoyennes. De plus, la décision a été prise de ne pas mettre en scène de controverse (ce qui semble avoir été l'idée de départ) ni d'avoir recours à des intervenants contradictoires. Pris par le temps pour trouver les intervenants entre les sessions, le cogouv semble avoir cédé à la facilité et fait usage du carnet d'adresses de ses membres comme l'explique l'un d'entre eux : *On a choisi des auditions qui n'étaient pas contradictoires puisqu'on avait renoncé aux controverses. Et puis en plus, il faut dire qu'on était dans des conditions infernales, on avait un mois entre chaque séminaire. Du coup c'était un peu la cavalcade, il fallait trouver des intervenants et donc ceux qui proposaient, on disait "bah allez". Et il y en avait qui proposait leur école de pensée. Et il n'y a pas eu suffisamment de temps pour s'assurer d'une pluralité d'intervenants voire parfois de réunir des intervenants qui étaient capable de mener un débat contradictoire.* La socialisation militante d'une partie des membres du Cogouv associée à un temps limité pèsent ainsi sur le pluralisme du processus en termes de diversité de points de vue et de capacités à véhiculer des arguments contradictoires et à les faire appréhender aux citoyens. À cela, on peut ajouter le poids de la commande politique<sup>13</sup> ainsi que l'absence de règles instituées (au contraire par exemple des débats de la CNDP). Pour nuancer l'impact de la temporalité sur la désignation des intervenants, lors d'un entretien avec les représentants d'un syndicat au CESE, ceux-ci m'ont affirmé avoir demandé plusieurs fois à faire partie des intervenants sans que leurs demandes ne soient entendues, ils ont ainsi eu recours à des moyens détournés pour avoir accès aux citoyens : échange par message électronique et rencontre à l'hôtel durant les week-ends ; hôtel qui semble par ailleurs avoir été un lieu d'échange avec d'autres acteurs que ceux autorisés dans le processus.

## **L'expertise en question**

La place donnée aux intervenants/experts a varié en fonction de leur appartenance au groupe d'appui ou aux intervenants temporaires. Leurs modalités d'expression et d'accès aux citoyens n'ont

---

<sup>13</sup>Il pourrait être intéressant de se pencher sur les effets de l'intervention du Président en session 4, à la fois sur les citoyens et l'organisation.

pas tenu compte de règles instituées, égalitaires (par exemple) pour chaque représentant de la société civile (mais aussi d'acteurs gouvernementaux ou administratifs) mais ont, au contraire, changé en fonction de leur place institutionnelle, des séquences lors desquelles ils sont intervenus, que ce soit en groupe de travail ou en plénière. Il serait trop long d'analyser systématiquement ici l'action des intervenants/experts durant l'ensemble de la Convention. On a donc à nouveau choisi de présenter deux scènes qui paraissent illustrer les capacités d'action différenciées des représentants des groupes au sein de la CCC. On s'intéresse ici, uniquement à ce qui a eu lieu au sein du groupe « se nourrir », sans présumer qu'il en soit de même dans les autres groupes.

La première configuration a lieu lors du second week-end. Pour la première fois les citoyens ont été ventilés dans les groupes au sein desquels ils seront jusqu'à l'issue de la CCC. Ces groupes sont les seuls lieux dans lesquels les citoyens discuteront précisément des mesures et les approfondiront avec le groupe d'appui. La session débute par un exposé de 55 minutes du directeur général de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI, dont ont, par ailleurs, fait partie quatre membres du Cogouv<sup>14</sup>) sur « l'état des lieux de la thématique se nourrir » suivi par un temps d'échange avec les citoyens (1h20 en tout). Le contenu de l'exposé porte exclusivement sur l'agriculture : L'intervenant défend l'agroécologie, se pose contre les grandes exploitations et les pesticides. Au titre des mesures, il prône l'interdiction ou au moins la limitation de l'usage des pesticides (fait l'objet d'une mesure finale), une PAC verdie (fait l'objet d'une mesure), la mise en place de l'agroécologie sur tout le territoire (fait l'objet d'une mesure) et termine par la nécessité de brider le commerce international (fait l'objet d'une mesure)<sup>15</sup>.

Cet échange est immédiatement suivi d'une séquence, cette fois avec des acteurs dont l'appartenance à des groupes d'intérêt est plus clairement identifiée : Greenpeace et la FNH par la voix de deux chargés de plaidoyer, la FNSEA avec son élu en charge des questions environnementales et Système U représenté par son PDG. La thématique était celle de l'identification des blocages, d'où une diversité d'intervenants dont aurait pu attendre qu'ils se contredisent. Il n'en a rien été. Les 4 intervenants disposaient chacun que de dix minutes, suivies de quelques échanges avec les citoyens. Le PDG de Système U s'exprime d'abord sur la question de la rémunération des producteurs et lance l'idée des contrats tripartites qui sera une des mesures finales portée par le groupe, diminuant au passage l'impact carbone des transports. L'élu de la FNSEA véhicule l'idée d'un individu consommateur rationnel et responsable tout en transférant la responsabilité du réchauffement climatique de l'agriculture française aux accords internationaux du Mercosur et du CETA. Le chargé

---

<sup>14</sup>Laurence Tubiana et Michel Colombier l'ont fondé et Jean Jouzel en a été directeur, Michel Colombier en est toujours le directeur scientifique et Mathilde Imer en a brièvement fait partie.

<sup>15</sup>A noter qu'à l'instar de Laurence Tubiana, il a lui aussi assumé un point de vue situé au début de son intervention.

de plaider de la FNH insiste lui aussi sur la responsabilité du commerce international et finit son propos sur le manque de bio dans la restauration collective. Enfin, la chargée de campagne de Greenpeace défend elle aussi une limitation du commerce international, en y ajoutant la nécessité de mettre en place un principe « pollueur-payeur » et lance l'idée de l'étiquetage des produits en fonction du CO2 qu'ils émettent (fait l'objet d'une mesure). On retrouve de façon surprenante un accord net de tous les intervenants sur la nécessité de brider le commerce international et en particulier Mercosur et CETA (pas vraiment de discours d'ensemble sur le libéralisme économique et la mondialisation). Si on ajoute à cela un accord pour le moins étonnant entre la FNSEA et Greenpeace sur la nécessité de responsabiliser les consommateurs, on constate que diversité ne rime pas forcément avec pluralisme. Ces discours n'ont pas été cadrés en amont, alors qu'un comité scientifique aurait pu avoir le rôle de s'assurer de la diversité des discours et des opinions véhiculées lors de cette session ; ce travail n'a pas été effectué ici ce qui mène à cette absence d'argument et de mesures contradictoires, mais aussi à des cadrages qui omettent des pans de la thématique « se nourrir » (l'industrie agro-alimentaire s'est ainsi retrouvée relativement épargnée). De plus, on constate l'importance de ces premiers cadrages : presque chaque mesure évoquée lors de cette session a fait l'objet d'une mesure finale de la part des citoyens dans des termes proches de ceux de ces premiers intervenants.

Un autre exemple emblématique des possibilités d'action des représentants d'intérêt au sein de la CCC a lieu en session 5. Entre temps, le directeur de l'IDDRI a été désigné membre du groupe d'appui et a passé une bonne partie de son temps de présence à la Convention avec le groupe « se nourrir ». Cela lui a permis de tisser des liens avec les citoyens : avec trois citoyens seniors, il a formé le groupe que les autres désignent affectueusement par le surnom de « Papys de la PAC <sup>16</sup> ». Après une journée complète de travail, il est demandé aux citoyens de se rendre dans leur groupe de travail pour approfondir leurs propositions pendant la soirée. Seul trois tirés au sort sont présents dans un premier temps, ils ont passé l'après-midi à présenter leurs mesures aux autres groupes et le directeur de l'IDDRI arrive à ce moment-là et participe avec les animateurs à l'écriture des mesures, n'hésitant pas à interrompre les citoyens et à leur dire quoi noter ; par exemple : « *Nous, on milite pour 0 pesticides à l'IDDRI... Mais dites plutôt -75 %* ». Un peu plus tard, Laurence Tubiana arrive dans une salle qui s'est peu à peu remplie et échange avec le directeur de l'IDDRI :

Citoyenne : *Laurence, sortie du pesticide en France, qu'est-ce que vous pensez ?*

LT : *Y a pas mal de pays qui s'en sont sortis. Même les pays comme le Danemark ils s'en sont sortis. Ils ont réduit en moins de 10 ans.*

---

<sup>16</sup>Les animateurs ont eu tendance à désigner des citoyens référents pour chaque mesure ce qui a eu tendance à atomiser la délibération au sein de sous groupes comme les "papys de la PAC". On a donc observé une division du travail citoyen y compris au sein des groupes de travail et il apparaît que seuls quelques citoyens ont participé à l'élaboration des mesures.

IDDRI : *L'idée c'était que on voulait sortir en 20 ans. Les îlots trouvaient que c'était pas assez ambitieux. -75 % en 2030.*

LT : *Il y a un signal à donner au monde agricole. On a mis beaucoup d'argent dans le plan écophyto... ça a un sens.*

Après cet échange, le directeur de l'IDDRI et la coprésidente s'assoient au sein de groupes travaillant sur les mesures et participent activement à la discussion et à l'écriture des propositions, n'hésitant pas à tenir le stylo. On constate ici les liens qui se sont créés entre « experts », membre du comité de gouvernance et citoyens. Ces derniers sont soumis à l'injonction présidentielle de produire un travail sérieux et s'en remettent donc à la seule expertise à leur disposition sans avoir la possibilité de considérer des approches ou politiques différentes. Cela permet à une parole désignée comme experte, alors qu'elle est partisane, d'être reprise presque intégralement à l'issue du dispositif. Et on peut finalement se demander si cette dénomination d'expert est réellement adaptée à la délibération puisqu'elle a tendance à masquer les appartenances partisans.

### **La réception des mesures de la Convention par la société civile**

À l'issue de la CCC, une nouvelle phase débute : celle de la conversion des mesures produites en politiques publiques. Comme l'explique A. Mazeaud (2012), les effets des forums participatifs ne s'arrêtent pas aux résultats sur la décision. La publicisation des mesures votées par la CCC et leur appropriation par les groupes d'intérêt font partie des effets externes. Cette période « post-CCC » permet de comprendre et documenter les effets externes de la participation sur les groupes d'intérêt ; elle est marquée par une reprise en main des propositions de la CCC par les groupes et les partis, en particulier les associations environnementalistes et les think tanks associés au dispositif (mais pas uniquement<sup>17</sup>). À l'échelle des organisations, on voit ainsi se former une coalition de cause, sans forcément qu'il y ait alliance de fait. Par exemple, La France Insoumise et Greenpeace défendent toutes deux, les mesures de la CCC ; il n'y a pas d'alliance formelle, mais tous deux font usage des propositions citoyennes de la même façon : pour peser sur les pouvoirs publics et les sommer d'agir dans le sens de ces propositions.

Alors qu'on voit se dessiner une communauté épistémique (qui demande encore à être objectivée) durant la CCC - les intervenants et organisateurs présents avaient tendance à envisager des solutions similaires au problème environnemental qui était défini de façon relativement homogène - ici les acteurs ne sont pas exactement les mêmes et peuvent avoir des manières différentes

---

<sup>17</sup>On peut penser à des associations comme les Amis de la Terre ou Alternatiba, mais aussi des soutiens plus inattendus comme la lettre dans le JDD de 76 entrepreneurs qui soutiennent "la démarche et les ambitions de la Conventions Climat" ... collectif mené par l'un des rares PDG présent à la CCC : Emmanuel Faber de Danone.

de traiter le problème environnemental mais s'appuient sur les résultats de la CCC. De façon générale, l'usage des propositions et recommandations des tirés au sort est associé au registre de l'interpellation ou de la dénonciation. Le moratoire sur la 5G a, par exemple, été utilisé comme ressource pour dénoncer la volonté du gouvernement de lancer l'appel d'offre. Mais la réception des résultats de la consultation prend aussi des allures diverses en fonction des acteurs : ici on défend la « légitimité des propositions » ou on s'appuie sur le fait que le gouvernement se soit engagé sur le dispositif pour dénoncer son inaction en matière climatique de manière générale alors que d'autres usent des résultats pour appuyer des revendications précises (et préalables à la CCC : sur le CETA ou le Mercosur par exemple). De même, les personnes ayant participé en tant qu'intervenants (et a fortiori les organisateurs et le garant) ont pour partie endossé le rôle de porte-parole et d'avocat des propositions citoyennes (on a pu noter une prise de distance de la part des membres du CESE à cet égard, ils ont d'ailleurs souligné en entretien le manque d'impartialité des autres organisateurs et d'un des garants qui d'après eux a fait beaucoup de mal au dispositif).

L'association créée par les 150 citoyens entérine par ailleurs la mutation des tirés au sort en groupe d'intérêt. Interpellations médiatiques, suivie de l'implémentation des mesures, entretien avec la majorité et les oppositions ainsi que les groupes d'intérêt (syndicats patronaux et ouvriers, associations environnementalistes...) on retrouve bien des éléments caractéristiques des interactions entre groupes et gouvernants. Toutefois, si une fois entrées dans l'espace public, des propositions de la CCC sont reprises et défendues par des organisations de la société civile et les partis politiques, elles étaient souvent déjà présentes dans leurs plaidoyers. Le fait qu'elles aient émergées dans un dispositif décrit comme démocratique leur procure une certaine légitimité et c'est surtout cet argument que font valoir les organisations qui en font l'usage. Cependant, il ne s'agit pas de toutes les propositions, certaines sont restées de côté. Alors même que la réforme de la PAC était l'objet d'un débat public dynamique, les recommandations émises par le groupe « Se nourrir » sur ce sujet n'ont pas été discutées. Surtout, un débat public organisé par la CNDP, portant exclusivement sur ce thème avait lieu<sup>18</sup> et il ne semble pas avoir été question de partir de la proposition formulée par le groupe « se nourrir » et validée par les 150.

## **Conclusion**

Cette esquisse des liens entre CCC et groupes d'intérêt que ce soit en amont, en aval et durant le dispositif, permet d'ouvrir des pistes d'étude plus systématiques sur la socialisation des groupes à la participation citoyenne et leur action au sein et autour des arènes participatives. Sur l'identité des

---

<sup>18</sup><https://impactons.debatpublic.fr/>

représentants d'intérêt présents dans la CCC, on constate qu'elle ne se résume pas aux chargés de plaidoyers ou aux directeurs des relations publiques. Au contraire, on retrouve une grande hétérogénéité dans les fonctions occupées. On trouve ainsi des personnalités médiatiques qui représentent une cause et une façon d'envisager les politiques publiques et qui appartiennent souvent ou ont appartenu à de multiples organisations. La capacité d'action des groupes d'intérêt au sein de la CCC a dépendu du degré d'ouverture dont ils ont bénéficié via le comité de gouvernance et de la place qui leur a été accordée (plénière/groupes de travail, simple intervenant/groupe d'appui, Nicolas Hulot...). Contrairement à ce qu'indiquent les travaux d'Hendricks et Rui, l'engagement des groupes dans la CCC semble donc avoir dépendu de leurs liens avec les organisateurs qui décidaient de l'accès aux tirés au sort et de ses modalités et de leur place dans les différents secteurs traités par les tirés au sort.

In fine, ce processus amené à se reproduire, l'analyse de la Convention Citoyenne permettra un retour critique sur ce type de procédure : évaluer les modalités de participation des représentants de la société civile organisée et la place des cadrages dans la délibération. On pourra enfin discuter de la façon, pour ces procédures, d'aménager un réel pluralisme pour gagner en légitimité, à la fois auprès du public et des acteurs de la société civile. L'institutionnalisation de mécanisme délibératif à grande échelle, à l'instar des expérimentations de convention citoyenne en Irlande (Farrell et al. 2020) tout comme la Citizen Initiative Review en Oregon (Knobloch et al, 2019) ainsi que la future réforme du CESE, invitent à mieux appréhender la façon dont les groupes d'intérêt se saisissent (ou non) de ces transformations démocratiques. Certains groupes quand ils étaient en désaccord avec les propositions citoyennes qui les concernent se sont empressés de décrire un processus noyauté par le « lobby vert<sup>19</sup> » et d'appeler à une « consultation des professionnels du secteur<sup>20</sup> ».

### **Bibliographie :**

Barisione, Mauro. 2012. « Framing a Deliberation. Deliberative Democracy and the Challenge of Framing Processes ». *Journal of Public Deliberation* 8(1): 1-22.

Benford, Robert D. 2013. « Frame Disputes ». In *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, American Cancer Society.

---

<sup>19</sup>Par exemple : *Convention citoyenne pour le climat: le piège*, L'Opinion, le 20 septembre 2020. On peut aussi penser à la réaction des associations d'automobiliste une fois mis au fait de la mesure sur les 110 km/h.

<sup>20</sup>Communiqué de presse de la FNSEA le 29 juin 2020, au lendemain de la remise des mesures de la CCC.

- Benford, Robert D., et David A. Snow. 2012. « Processus de cadrage et mouvements sociaux : présentation et bilan ». *Politix* 99(3): 217-55.
- Berlan, Aurélien. 2016. « Entre contestation et cogestion, les luttes territoriales face à l'État ». *Ecologie politique* N° 53(2): 105-28.
- Bherer, Laurence. 2011. « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques ». *Participations* 1(1): 105-33.
- Borah, Porismita. 2011. « Conceptual Issues in Framing Theory: A Systematic Examination of a Decade's Literature ». *Journal of Communication* 61(2): 246-63.
- Courty, Guillaume, et Marc Milet. 2018. « La juridicisation du lobbying en France. Les faux-semblants de l'euphémisation soft d'une politique de transparence ». *Politique européenne* 61(3): 78-113.
- Elster, Jon. 1994. « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes ». *Revue française de science politique* 44(2): 187-256.
- Farrell, David M, Jane Suiter, Clodagh Harris, et Kevin Cunningham. 2020. « The Effects of Mixed Membership in a Deliberative Forum: The Irish Constitutional Convention of 2012–2014 ». *Political Studies* 68(1): 54-73.
- Fourniau, Jean-Michel. 2011. « L'institutionnalisation controversée d'un modèle français de débat public ». : 24.
- Gourgues, Guillaume, Sandrine Rui, et Sezin Topçu. 2013. « Gouvernamentalité et participation ». *Participations* 6(2): 5-33.
- Habermas, Juergen. 1981. *Theory of Communicative Action. Vol. 1 : Reason and the Rationalization of Society*. Boston, Mass.
- Hendriks, Carolyn. 2002. « Institutions of Deliberative Democratic Processes and Interest Groups: Roles, Tensions and Incentives ». *Australian Journal of Public Administration* 61(1): 64-75.
- Hendriks, Carolyn M., John S. Dryzek, et Christian Hunold. 2007. « Turning up the Heat: Partisanship in Deliberative Innovation ». *Political Studies* 55(2): 362-83.



- Kingdon, John W. 2014. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Knobloch, Katherine R., John Gastil, et Tyrone Reitman. 2019. « Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon Citizens' Initiative Review ». *Participations* 23(1): 93-121.
- Manin, Bernard. 2011. « Comment promouvoir la délibération démocratique ? » *Raisons politiques* n°42(2): 83-113.
- Mansbridge, Jane. 1992. « A deliberative theory of interest representation ». In *The politics of interests: interest groups transformed*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Mansbridge, Jane. 2009. « The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy\* ». *Journal of Political Philosophy* 18: 64-100.
- Offerlé, Michel. 2009. « III. Les répertoires de l'action collective patronale ». *Reperes*: 62-91.
- Rui, Sandrine. 2006. « Le public fait-il la loi ? » *Politix* n° 75(3): 125-42.
- Rui, Sandrine. 2016. « La société civile organisée et l'impératif participatif. Ambivalences et concurrence ». *Histoire, économie société* 35e année(1): 58-74.
- Rui, Sandrine, et Agnès Villechaise-Dupont. 2005. « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée ». *Espaces et sociétés* no 123(4): 21-36.
- Salisbury, Robert H. 1969. « An Exchange Theory of Interest Groups ». *Midwest Journal of Political Science* 13(1): 1.
- Schmitter, Philippe C. 1984. *Neo-Corporatism and the State*. Badia Fiesolana (FI): European University Institute.