

Entre l'arbre et l'écorce ?

Le tournant citoyen du Conseil économique, social et environnemental¹

Zélie Wüthrich, Hugo Bonin et Simon Baeckelandt²

Introduction

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) occupe une place particulière dans le paysage institutionnel français, mais aussi dans les recherches portant sur la participation. Il est à noter que le CESE est la troisième assemblée de la République (après l'Assemblée Nationale et le Sénat) et qu'elle vise à représenter « la société civile organisée » selon l'expression consacrée. Instance socio-économique consultative, elle regroupe plus de 230 conseillers, issus du monde du travail et associatif, du patronat et de l'artisanat, mais aussi depuis 2008, des représentants de l'environnement et de la jeunesse. Bien que le gouvernement doive parfois consulter le Conseil sur certains projets de loi, celui-ci fonctionne surtout en autonomie³. En conséquence, le CESE s'autosaisit d'enjeux et produit des « Avis », qui peuvent être pris en compte - ou non - par les décideurs politiques. Si au niveau symbolique son poids est assez important, en termes d'impact politique, le CESE ne joue pas vraiment dans la cour des grands. L'institution reste assez méconnue du grand public - et elle est souvent méprisée, tant par les parlementaires que par les citoyens.

Si le Conseil a fait l'objet d'études de la part d'historiens et de juristes (Cazals 2010; Chatriot 2016; Jégouzo 2010), il est généralement resté sous le radar des spécialistes de la délibération et de la participation (à l'exception de l'article de M. Brugidou et A. Jobert (2016)). Ce peu d'attention accordée au CESE de la part des chercheurs en sciences sociales est à la fois attendu et surprenant. Attendu car les recherches sur la participation se sont souvent concentrées sur l'échelon local (conseils citoyen, entreprises, etc.), les mouvements sociaux ou encore les institutions dédiées explicitement à la consultation (telles que la Commission nationale du débat public). Surprenant car en tant qu'espace délibératif entre représentants des corps intermédiaires, le Conseil se veut l'expression d'une « société civile organisée », qui repose, in fine, sur la participation certes canalisée mais active des citoyens (en tant qu'employés, patrons, étudiants, écologistes, etc.).

¹ Cette communication se base sur notre travail d'évaluateurs scientifiques pour le Conseil économique, social et environnemental entre janvier et juillet 2020. Au sein d'une équipe de recherche composée de nous-mêmes et de Hélène Landemore et Yves Sintomer, nous avons produit un rapport sur le processus « Générations nouvelles » (Baeckelandt et al. 2020). La section 3 en particulier développe certaines des idées présentées dans le rapport. Nous tenons à remercier nos collègues pour leur contribution et leur aide dans ce processus. Toutes les erreurs restantes sont les nôtres.

² Ordre des auteur-trice-s déterminé par ordre alphabétique inversé.

³ Pour 2017, 2018 et 2019 moins d'un tiers des avis produits par le Conseil découlaient d'une demande du gouvernement et plus du deux tiers émanaient du Bureau du CESE (S. Peron, CESE, communication personnelle, 2020).

Mais ceci est en train de changer avec l'émergence du Conseil comme acteur institutionnel majeur de la délibération et de la participation en France. En effet, depuis 2018, entre la crise des Gilets jaunes et la Convention citoyenne sur le climat (CCC), le CESE a réussi à éviter son abolition, et faire l'objet d'une proposition de réforme visant à le transformer en « carrefour des consultations publiques » (Dupond-Moretti 2020, 3). Loin d'une suppression de la représentation des intérêts socio-économique au profit d'une chambre citoyenne tirée au sort (comme cela a pu être proposé par certains Gilets jaunes et sortionistes), la réforme actuelle vise plutôt à conjuguer corporatisme et participation citoyenne.

Pour comprendre ce nouveau positionnement, nous proposons ici d'explorer ce qu'impliquent ces développements. Dans un premier temps, nous reviendrons en détail sur la construction historique de la légitimité de la représentation de la société civile organisée et du CESE. Par la suite, nous proposons d'examiner un processus participatif au sein du Conseil, le Groupe citoyen « Générations nouvelles » (GN). Pour cette expérience, 30 citoyens tirés au sort ont délibéré avec 23 conseillers d'une Commission temporaire pour produire un avis sur la question des solidarités inter-générationnelles. Moins sous le feu des projecteurs médiatiques, politiques et scientifiques que la CCC, ce processus nous semble toutefois plus représentatif de l'avenir de la participation citoyenne au sein du CESE. En troisième partie, nous nous concentrons sur la collaboration entre citoyens et conseillers au sein de GN, en proposant notamment une typologie des réactions des membres du CESE face à la participation citoyenne. En conclusion, nous reviendrons en détail sur la réforme actuellement proposée par le gouvernement, ainsi que ses limites.

Au niveau méthodologique, cette contribution s'appuie tout d'abord sur une brève revue de la littérature portant sur la représentation des intérêts socio-économiques en France. En ce qui concerne le processus de « Générations nouvelles », nous avons observé l'ensemble des séances de travail (en présentiel et en ligne), tant du Groupe citoyen que de la Commission temporaire (soit près de 11 journées de travail et 14 réunions). Nous avons également conduit 18 entretiens semi-dirigés avec des citoyens (n=5), des conseillers (n=8), des dirigeants du CESE (n=3) ainsi que des consultants (n=2). Par ailleurs, une analyse de contenu, tant du texte citoyen que de l'avis final adopté par le CESE a été effectuée. Finalement, des questionnaires ont aussi été distribués auprès des citoyen-ne-s (n=140) et des conseiller-ère-s (n=40) à différentes étapes du processus.

1. Légitimité historique du CESE

Tel que démontré par plusieurs historiens, de Pierre Rosanvallon à Alain Chatriot en passant par Claire Lemerrier, la culture politique française, trop souvent qualifiée rapidement de « jacobine », n'est pas nécessairement hostile aux corps intermédiaires (Chatriot et Lemerrier 2002; Rosanvallon 2006). On a longtemps débattu de la fameuse loi Le Chapelier (14-17 juin 1791) qui limite les possibilités d'association et proclame « il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de

corporation ». Cependant, selon Rosanvallon, ce n'est qu'à partir des années 1860 que cette mesure va être rétrospectivement considérée comme fondamentale, auparavant c'est un texte vu comme mineur de la Constituante (Rosanvallon 2006, 261). Dans la pratique, loin d'un antagonisme entre État et corps intermédiaires, leur relation est plutôt marquée par une collaboration, notamment sur les questions économiques (Lemerrier 2003).

De ce fait, si le CESE fait remonter ses racines à l'éphémère « Commission du Luxembourg » de 1848 (CESE s. d.) et à l'idée d'une république démocratique *et* sociale (Hayat 2014, 77-82), c'est surtout à partir du tournant des années 1880 que l'idée de l'institutionnalisation d'une représentation des intérêts économiques et sociaux va se mettre en place (Chatriot 2007, 537). La création du Conseil national économique (CNE) (1925-1940) répond à une double pression: d'un côté, la structuration accrue de la société civile (syndicats, associations, etc.) et de l'autre la nécessité pour l'État d'obtenir des informations fiables pour légiférer (conseils, commissions, etc.). Le CNE ouvre donc à la fois un espace de dialogue entre patronat et syndicats, mais vise aussi à développer l'expertise grandissante de la haute administration, particulièrement au niveau économique (Chatriot 2002). Il s'inscrit par ailleurs dans la « démocratie d'équilibre » qui s'installe alors en France. Selon Rosanvallon: on reconnaît aux individus à la fois leur universalité de citoyens via le suffrage, mais on accepte aussi leurs spécificités par des corps intermédiaires évoluant dans un espace social plus autonome du politique (Rosanvallon 1998, 344). Notons qu'à la différence de plusieurs instances similaires mises en place en Europe à cette époque et surtout à la suite de 1945, le CESE n'est pas tripartite: les fédérations patronales et les syndicats y siègent sans représentants directs de l'État (même si certains conseillers sont nommés à la discrétion du gouvernement).

La création du CNE suscite trois questions qui n'ont cessé d'être posées à propos de la représentation des intérêts : comment découper la société en catégories distinctes ; quel poids donner à ces différents groupes ; comment ces représentants doivent-ils être désignés. Les différents successeurs du CNE, du Conseil économique (1946-1959), au Conseil économique et social (1959-2008) et finalement au CESE actuel sont autant de réponses plus ou moins différentes à ces enjeux avancées par le pouvoir politique. Sans retracer ici l'ensemble des configurations choisies (voir Chatriot 2007), il nous apparaît important de souligner le passage d'une représentation professionnelle très forte (patronat, syndicats, agriculture, etc.) à une expansion de la notion de représentation d'intérêt pour inclure notamment : une dimension géographique (l'outre-mer), de nouvelles catégories sociales (la jeunesse) ou des acteurs non-humains (l'environnement). Le poids des différents groupes au fur à mesure des réformes reflète à la fois l'évolution de la société française, mais aussi les rapports de force politiques, à la fois entre différents champs, mais aussi en leur propre sein.

Tant pour ses créateurs que pour les conseillers actuels, la légitimité d'une instance telle que le CESE semble reposer sur son double rôle de représentation d'intérêts et de consultation administrative, même si ce deuxième aspect tend à prendre le dessus depuis quelques décennies. Loin de centraliser l'action des groupes d'intérêt, le Conseil ne constitue qu'un canal de leur contribution à la construction des politiques publiques, leurs registres continuant de varier du

lobbying au mouvement social (Courty et Milet 2018). Cependant, la volonté actuelle d'intégrer des « citoyens ordinaires » aux sein des processus délibératifs du CESE peut être interprétée comme une manière de redorer sa légitimité en termes de représentativité. Face à la défiance envers les corps intermédiaires, et plus largement la classe politique française, les citoyens « ordinaires » sont considérés comme neutres et plus susceptibles de représenter les vœux de la population.

Il est toutefois paradoxal que cela soit par le biais du CESE que les citoyens se retrouvent associés plus directement à la prise de décision. Alors que l'individu se devait d'être représenté en tant que citoyen par l'élection de son député, voici que ce sont des personnes sélectionnées au hasard qui deviennent chargées d'incarner un « intérêt citoyen » dans les institutions républicaines. Le tout dans une institution qui avait vocation à représenter le social dans son ensemble et les citoyens dans leurs variété socioprofessionnelle. Comme nous le verrons, cette tension entre le rôle de représentation d'intérêt et d'expertise des conseillers du CESE d'un côté, et de l'autre la légitimité des citoyens tirés au sort, se retrouve au cœur du processus de « Générations nouvelles », mais aussi, à plus grande échelle, dans la réforme proposée.

2. Un tournant citoyen ? Le cas de « Générations nouvelles »

Il y a bientôt deux ans débutait le mouvement des Gilets jaunes. La séquence délibérative ouverte par cet événement, des assemblées de rond-points à la Convention Citoyenne sur le Climat en passant par le Grand Débat National a déjà fait couler beaucoup d'encre (Bonin et Baeckelandt 2020; Carrel et al. 2020; Courant 2019, 2020; Jaunes et al. 2019). Un élément souvent laissé de côté est le rôle proactif joué par le CESE pour se positionner comme interlocuteur crédible dès décembre 2018. À ce moment, le Bureau du Conseil crée une Commission temporaire (CT) « Fractures et transitions » chargée de se pencher sur la crise. Mais au lieu de n'être composé que des conseillers habituels, le Conseil adjoint à cette Commission un Groupe citoyen (GC) de 30 personnes choisies au hasard, piloté par un prestataire privé (Missions Publiques). Les deux groupes sont indépendants l'un de l'autre, mais il y a des passerelles : 6 conseillers assistent à l'ensemble des séances de travail des citoyens, et vice versa. Dans son rapport final, la Commission temporaire indique les idées et les recommandations qui ont émané des discussions entre et avec les citoyens et annexe le rapport citoyen à la fin du document (Badré et Gillier 2019).

Ce modèle, de Commission temporaire couplée à un Groupe citoyen, sera réitéré au printemps 2020. En décembre 2019, le CESE crée une nouvelle Commission temporaire de 23 conseillers, « Générations nouvelles », à laquelle il adjoint de nouveau 30 personnes tirées au sort (pilotées cette fois par Missions Publiques et Res Publica). La thématique choisie s'inscrit en continuité de « Fractures et transitions », l'idée étant d'aborder la question de la mobilité sociale ainsi que la solidarité intergénérationnelle. Compte tenu du sujet, le CESE sur-représente volontairement les jeunes (18 à 30 ans) dans le GC. Celui-ci devait se réunir pendant 12 jours durant 4 week-ends de janvier à avril, avec une fois de plus des conseillers présents tout au long

des sessions, et plusieurs citoyens se joignant aux réunions de la Commission temporaire. Cependant, la pandémie COVID-19 a en partie perturbé le programme. En fin de compte, les citoyens ne se sont réunis que pendant 7 jours en présentiel, et la conclusion du processus s'est faite principalement en ligne. Toutefois, les citoyens et les conseillers ont eu deux jours d'auditions communes et se sont mis d'accord sur un plan commun, à partir duquel ils ont chacun rédigé un rapport. L'avis final de la Commission temporaire a été adopté en juillet (Dubrac et Teskouk 2020). Le texte écrit par les citoyens a été inséré dans le corps même de l'avis et différencié par sa couleur et son ombrage (Fig. 1 ; voir Fig. 2 pour un résumé de GN).

Ce phénomène reflète un fort déterminisme social : en France, les personnes issues de milieux défavorisés se retrouvent le plus souvent peu qualifiées et peu diplômées et leurs chances de faire évoluer cette situation dans un sens plus favorable sont faibles. En 2015, parmi les enfants d'ouvriers ou d'employés, 50% sont également ouvriers ou employés. Parmi les enfants d'ouvriers et employés peu qualifiés, 66% sont également peu qualifiés. « Cette situation d'inégalité des chances perpétue les situations économiques et sociales de génération »⁶. Ce mécanisme se retrouve pour les autres catégories socio-professionnelles : en 2015, 26,7 % des fils d'agriculteurs exercent eux-mêmes cette profession, 50 % des enfants de cadre supérieur le sont également contre 20 % des enfants de leur génération.

Inégalités des revenus

Nous observons depuis trop longtemps une inégalité dans la distribution des richesses : la richesse des 1 % les plus riches de la planète correspond à plus de deux fois la richesse de 90 % de la population (6,9 milliards de personnes - Rapport Oxfam janvier 2020).

L'accumulation de richesses par le biais de revenus divers (dividendes, patrimoine, statuts dans plusieurs organisations, etc...) et de hauts salaires crée une fracture entre riches et pauvres de plus en plus forte au sein de la société⁷.

Figure 1 - Extrait de l'avis « Générations nouvelles»
En noir, le texte de la Commission, en violet, celui du Groupe citoyen

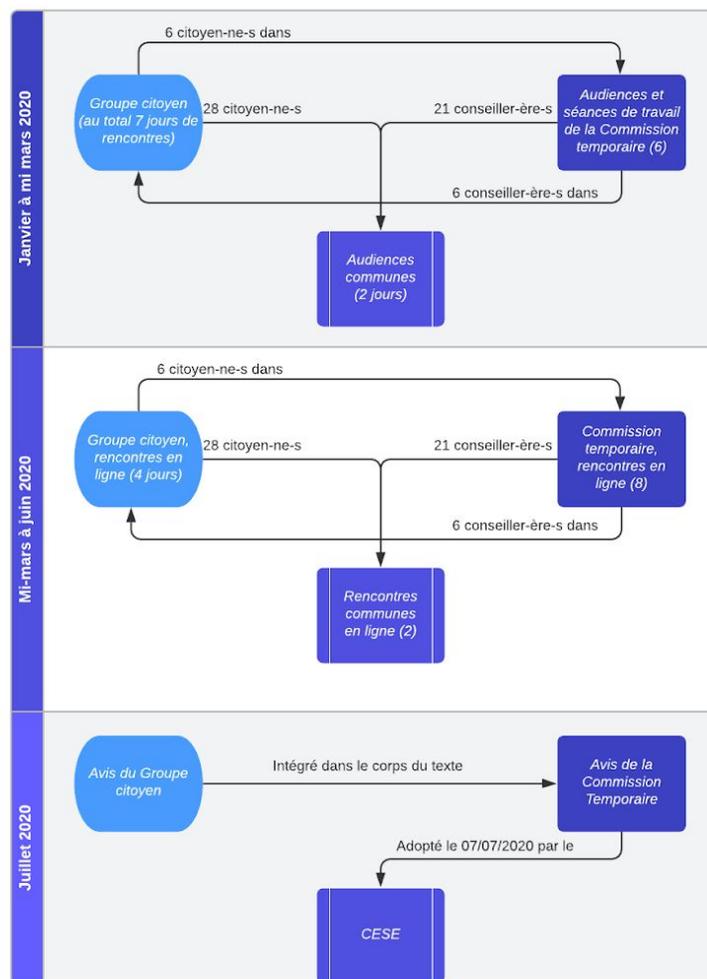


Figure 2 - Processus de Générations nouvelles (2020), schéma des autrice-teur-s

Le GC « Générations nouvelles » constitue un exemple à première vue classique de « mini-public délibératif » (MPD) : il est parvenu à ses conclusions après information et délibération tout en étant partiellement représentatif de la population française (Paulis et al. 2020, 2). Alors qu'au cours des dernières décennies, l'implication des citoyens dans les processus de délibération s'est multipliée à travers le monde (Smith 2009), les expériences du CESE semblent plutôt inventives. En effet, dans un cas typique, les citoyens ne sont généralement présents que dans un rôle consultatif, avec une forte différenciation tripartite entre citoyens, experts et élus. Comme le notent David Farrell et ses collègues à propos de la Convention constitutionnelle irlandaise de 2012-2014, la mixité dans les mini-publics délibératifs a été l'exception plutôt que la norme (Farrell et al. 2020) . De même, sur les 105 MPD de la base de données POLITICIZE recensées par Emilien Paulis et ses collègues, seuls 10 peuvent être classés comme « hybrides », comprenant à la fois des citoyens et des élus politiques ou autres parties prenantes (Paulis et al. 2020, 8).

Cependant, dans les Groupes citoyens de 2019 et 2020, les citoyens et les conseillers ont discuté et écrit sur un sujet commun. L'idée était d'intégrer les deux groupes (citoyens et conseillers), afin que chacun puisse contribuer aux délibérations et réflexions de l'autre. Certes, ils sont restés indépendants, chaque groupe produisant son propre rapport. Cette intégration s'est faite collectivement, par le biais d'auditions et de séances de travail communes, ainsi que par l'accord sur un plan commun. Mais aussi, individuellement, par la participation des citoyens à la Commission temporaire, ou à l'inverse par la présence de conseillers lors des débats citoyens. Pour la suite de cette communication, nous nous concentrons sur le GC de 2020, et plus précisément sur la manière dont s'est déroulée cette collaboration certes novatrice, mais pas sans anicroches.

3. Une collaboration laborieuse

L'avis « Générations nouvelles » offre une évolution majeure par rapport à la première expérience participative de 2019, « Fractures et transitions », en ce qu'elle affiche dès le départ la volonté de produire un avis commun, et non deux avis séparés. Cet objectif de co-production entre GC et CT a été exprimé lors du premier week-end d'introduction à la saisine et a ensuite été maintes fois réaffirmé par le Président et les co-rapporteurs. Les difficultés liées au passage en ligne ont cependant amené à reconsidérer cette ambition de départ. Tant du point de vue de la délibération entre citoyens et conseillers que de la rédaction de l'avis final, la collaboration entre les deux groupes s'est peu à peu délitée sous l'effet conjugué d'un manque de souplesse du calendrier de la CT et des conditions dégradées liées au travail à distance, en particulier pour le GC. Si ces conditions sont donc en partie liées à un contexte inédit qui a fortement contraint les modalités de travail et le déroulement de la saisine, certaines raisons plus structurelles peuvent également expliquer les difficultés rencontrées.

En effet, l'intégration de la participation citoyenne au sein du CESE présente un défi pour l'institution dans sa capacité à faire cohabiter deux types de légitimité très différents : d'une part, des citoyens ponctuellement tirés au sort et, d'autre part, des conseillers mandatés sur plusieurs années. Les citoyens tirés au sort sont jugés représentatifs car ils constituent un échantillon diversifié de la population française qui, par le biais de la délibération, est à même d'incarner une forme d'intérêt général. Ce mode de représentation, démocratique par excellence (chaque citoyen possède la même chance d'être tiré au sort), contraste avec celui des conseillers qui sont nommés par leur organisation, occupant ainsi une fonction de pouvoir qui n'est pas accessible à tous mais découle d'un choix institutionnel distinguant certaines qualités inégalement distribuées au sein de la population. Si la légitimité symbolique des conseillers reste forte du point de vue de l'institution, la représentativité des citoyens tirés au sort repose, comme le souligne Dimitri Courant (2018), sur une « légitimité-humilité » qui, contrairement aux conseillers du CESE, ne les gratifie d'aucune « forme de supériorité sur les représentés ». Leur légitimité concerne avant tout l'expression d'un point de vue qui représente une diversité d'expériences sociales vécues par les citoyens. Même si, dans le cas du GC, la prise de décision en tant que telle échoit encore aux

représentants de la société civile organisée (par le vote de l'avis final), le processus de délibération et de rédaction suppose quant à lui l'articulation de ces deux formes de représentation. Par conséquent, les méthodes d'animation ainsi que les pratiques délibératives instituées du CESE, auxquelles les citoyens sont appelés à « s'acculturer », jouent un rôle crucial.

Méthodes d'animation et culture du consensus

Dans chacune des phases de délibération et de rédaction qui ont structuré le déroulement de la saisine, la pratique du consensus cultivée par le CESE est venue se heurter aux tendances plus antagonistes du GC. Alors que la légitimité de l'institution repose en partie sur sa capacité à produire convergence et compromis entre les représentants de la société civile organisée (Brugidou et Jobert 2016), le GC s'est démarqué par la volonté explicite de souligner les désaccords non seulement lors des discussions mais également dans la rédaction de l'avis. Si l'animation a veillé à préserver cette forme de dissensus lors des échanges, l'inertie et les contraintes imposées par les méthodes de travail de la CT ont fortement pesé sur la production de l'avis final. Du côté de l'animation, nous avons noté un manque de conflictualisation pointant plus vers la résorption des désaccords que vers la clarification des conflits de fond qui les sous-tendaient.

La difficulté de l'animation à inscrire les mesures ou les idées concrètes des citoyens dans une vision d'ensemble a eu tendance à dépolitiser les débats non seulement au sein du GC, mais aussi entre GC et CT. Si la démarche des prestataires était justifiée au départ car elle visait principalement à faire émerger des points de convergence face à une saisine très, voire trop large, on peut regretter que cette tendance se soit étendue à l'ensemble du processus. Les animateurs se sont plutôt attachés à résorber les désaccords et à passer outre les contradictions, pourtant bien présentes tout au long du processus. Cette tendance à l'invisibilisation des dissensus, récurrente dans l'offre publique de participation (Gourgues, Rui et Topçù 2013) semble découler de la nécessité pour les prestataires de faire produire les citoyens dans un temps réduit, sur un objet vague tout en conservant un environnement propice à la discussion. A cela on peut ajouter l'incapacité des équipes de Missions Publiques et Res Publica à clarifier les conflits de valeurs ou de visions de la société en jeu lors des délibérations, qui paraît réhibitoire, dans la mesure où elle place les citoyens dans un flou politique qui prévient toute compréhension structurelle des problèmes publics.

Cependant, les citoyens n'ont pas hésité à exprimer leur désaccord et leurs exigences sur le déroulement de la procédure, demandant par exemple de formuler explicitement les dissensus dans la rédaction de l'avis. Ils ont également fait plusieurs appels au vote, lesquels ont tous été rejetés. Le contraste entre les démarches de la CT et du GC a ainsi conduit au creusement progressif d'un fossé entre les travaux des deux groupes, favorisé par le passage à distance. La CT a poursuivi la rédaction à un rythme régulier selon son planning habituel, auquel le GC a été contraint de s'adapter malgré les nombreuses difficultés liées au peu de temps qui leur était offert pour délibérer. L'avis final, présenté en deux textes clairement identifiables au sein d'un même

document, illustre bien ce cloisonnement. L'influence de la CT sur la rédaction du GC y est particulièrement flagrante car le plan, initialement proposé par les conseillers, cadre maladroitement avec l'équilibre général de l'avis citoyen. Ces dynamiques d'influence et de résistance viennent confirmer l'idée selon laquelle les dispositifs participatifs redéfinissent les « modalités de gouvernement, produites de concert par l'ensemble des acteurs qui y prennent part » (Gourgues, Rui, et Topçu 2013, 23).

Le rôle des conseillers en question : partie prenante ou facilitateur ?

En ce qui concerne plus largement les rapports entre CT et GC, on observe une asymétrie nette dans l'influence qu'exerce le premier groupe sur le second. Ceci s'explique non seulement par les choix d'organisation que nous venons d'évoquer mais également par la conception que les conseillers ont de leur propre rôle et de celui des citoyens dans le processus. La participation citoyenne est en effet perçue par nombre d'entre eux comme l'expression de points de vue individuels, se projetant difficilement dans un intérêt général. L'attitude des conseillers envers les citoyens était toutefois assez variable : peu ont tenté d'influencer directement la délibération, mais alors que certains s'y sont assimilés au même titre que les citoyens, d'autres ont adopté une posture de régulateur en tentant de recadrer la discussion ou d'apporter leur expertise. L'absence de facilitateurs aux tables de discussion les aura également poussés à endosser ce rôle, parfois malgré eux. En dépit du flou qui entoure la place des conseillers dans la délibération avec les citoyens, une majorité d'entre eux soutient que leur fonction lors des GC est principalement d'écouter les citoyens et de faire le tri dans leurs idées pour sélectionner les meilleures et les intégrer à l'avis. Non seulement cette approche dénote une certaine hauteur prise vis-à-vis du travail du GC, mais elle témoigne également de la faible valeur ajoutée qu'apportent les conseillers au GC.

Si l'intégration, sur un pied d'égalité, des citoyens au processus n'est pas un souhait partagé par l'ensemble des conseillers, le déroulement en parallèle de la Convention Citoyenne sur le Climat semble avoir renforcé l'idée que les mini publics tirés au sort pouvaient avoir une réelle utilité pour le travail du CESE. La saisine « Générations nouvelles » elle-même a eu un impact sur les mentalités: plusieurs conseillers ont en effet affirmé avoir évolué vers une plus large ouverture à la participation citoyenne suite à cette expérience. Toutefois, des résistances et des doutes persistent, que nous avons tenté de formaliser en dégagant trois idéaux-types concernant l'attitude des conseillers vis-à-vis de la participation citoyenne :

(i) « les convertis sur la nature de l'innovation », pour ces conseillers l'intégration des citoyens au CESE est une opportunité pour la survie et la réinvention de l'institution, ils sont par conséquent très ouverts aux idées de citoyens et « tiennent un discours performatif sur la capacité du CESE à mettre en place cette innovation participative » (Baekelandt *et al.*, 2020).

(ii) « les convaincus par affinité avec le contenu de l'avis citoyen » : ceux-ci situent l'intérêt du GC dans sa capacité à faire évoluer les conflits entre les groupes du CESE en s'appuyant sur ses constats et ses préconisations pour défendre la position de leur organisation

face à d'éventuelles objections. La participation des citoyens conduirait ainsi à produire des avis moins portés sur le consensus et ayant un plus grand impact.

(iii) « les sceptiques » : une partie non négligeable des conseillers exprime des réserves quant aux compétences techniques et politiques des citoyens et à l'intérêt de leur participation (notamment par la portée individuelle qu'ils attribuent à leur discours). Certains d'entre eux mettent également en avant les risques d'instrumentalisation des citoyens.

Ces attitudes ne semblent pas dépendre de la nature des intérêts défendus : certains représentants d'ONG - dont on aurait pu faire l'hypothèse qu'ils étaient plus ouverts à la démocratie participative - étaient par exemple critiques alors que d'autres faisaient partis des plus convertis. Des enquêtes systématiques seraient ainsi utiles à la compréhension de la façon dont la socialisation politique et professionnelle des représentants d'intérêt façonne leur rapport à la participation, et comment en retour ils sont marqués par cette dernière.

Si le rôle que le CESE souhaite donner à la participation citoyenne mérite d'être approfondi, le projet de réforme institutionnelle déposé au Parlement en 2020 et adopté récemment par l'Assemblée et le Sénat offre des éléments de réponse partiels sur l'évolution de la collaboration entre conseillers et citoyens au sein du CESE.

4. Conclusion : les défis à venir

L'objectif avoué de la réforme est de transformer le CESE en un « carrefour des consultations publiques » (Dupond-Moretti 2020, 3). Pour ce faire, plusieurs changements sont envisagés : encourager les pétitions des citoyens en diminuant le seuil nécessaire pour saisir le CESE de 500 000 à 150 000 signatures (art. 3) ; réduire le nombre de conseillers et de leurs groupes de travail (art. 7) ; etc. Mais de notre point de vue, la principale innovation est de permettre au CESE d'organiser

à son initiative ou sur la demande du Gouvernement, recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence en organisant, le cas échéant, à une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants. Les modalités du tirage au sort permettent d'assurer une représentation appropriée du public concerné par la consultation (Dupond-Moretti 2020, 11).

La manière dont ces personnes seraient intégrées au Conseil n'est pas précisée, mais on peut faire trois hypothèses.

Premièrement, puisque l'étude d'impact du projet de loi fait plusieurs fois référence à la CCC, le CESE pourrait décider d'organiser des mini-publics délibératifs à grande échelle sur des sujets d'importance. Le Conseil jouerait un rôle d'organisation et d'accueil, et les conseillers pourraient intervenir dans les délibérations en tant qu'experts. Cependant, en dehors de circonstances particulières, cela semble peu probable. Plusieurs conseillers ont exprimé leur ressentiment envers le CCC, arguant qu'elle « volait la vedette » au Conseil. Alors que le CESE souffre d'un manque de visibilité et de considération, la Convention a été très médiatisée, reçue par le Président, et a vu plusieurs de ses recommandations rapidement adoptées.

Deuxièmement, après « Fractures et transitions » et « Générations nouvelles », le CESE pourrait préférer le modèle d'un Groupe citoyen rattaché à une Commission temporaire. Dans ce format, les conseillers ont un contrôle substantiel sur le processus, tandis que les avis du Conseil gagnerait un surplus de légitimité. Avec des lignes directrices plus claires sur le rôle des conseillers et des citoyens, une reconnaissance de la contribution et de la capacité de ces derniers, ainsi qu'un suivi renforcé de l'impact des avis, ce modèle pourrait s'avérer fructueux. Mais il y a de fortes chances que le processus fortement séparé de la GC et du CT continue à produire des rapports caractérisés par une collaboration superficielle et non une co-construction entre les citoyens et les conseillers.

Troisièmement, un modèle mentionné par quelques personnes interrogées prendrait la forme d'une commission mixte, où les citoyens et les conseillers seraient sur un pied d'égalité. Certains mentionnent un ratio d'un tiers de citoyens par rapport aux conseillers, d'autres une commission 50/50. Comme mentionné, ce type de dispositif hybride est plutôt rare, et nous ne pouvons donc que spéculer sur le ratio approprié ou sur ses potentialités et défis.

L'expérience du Groupe citoyen « Générations nouvelles » s'inscrit donc dans le tournant participatif sur lequel le CESE s'appuie pour garantir son maintien ainsi que le renouvellement de sa légitimité en tant qu'une assemblée constitutionnelle. Le succès de la réforme du CESE, dont la mise en œuvre est prévue au plus tard en juin 2021, est toutefois soumis à plusieurs conditions, nous l'avons vu, afin que conseillers et citoyens trouvent leur place dans cette nouvelle configuration. Non seulement une meilleure articulation des différents types de légitimité accompagnée d'une réflexivité des pratiques de délibération, mais également un impact décisionnel plus important sont à espérer pour que la réforme conserve toute sa pertinence. La prochaine étape pour le CESE est de dépasser la mise en parallèle d'une CT et d'un GC en tendant vers la production d'un texte commun et d'une meilleure collaboration tout au long du processus. Cette coproduction est nécessaire à la fois pour la politisation du GC et pour la pertinence du résultat produit. En effet, un avis unique aurait d'autant plus d'impact s'il était le produit de deux légitimités différentes : celle des citoyens tirés au sort et celle des représentants de la société civile organisée. Les retours globalement positifs de la part des citoyens et des conseillers sur cette expérience donnent bon espoir de faire évoluer le CESE dans ce sens. Toutefois, l'introduction de groupes citoyens, voire d'un collège citoyen permanent, ne suffira pas pour donner tout son intérêt à la participation citoyenne. Borner celle-ci à un rôle purement consultatif au sein d'une instance elle-même consultative limite considérablement les avantages qui pourraient être tirés de l'expérience. Comme nous l'avons vu, la proposition de réforme institutionnelle devrait impliquer davantage qu'un rôle consultatif des citoyens. Compte tenu des inerties institutionnelles et bureaucratiques dans lesquelles s'inscrit cette réforme, il semble nécessaire d'observer des points de vigilance afin de permettre l'émergence d'un acteur institutionnel profondément renouvelé qui pèse véritablement dans le débat public comme dans la prise de décision.

Références

- Badré, Michel, et Dominique Gillier. 2019. *Fractures et transitions : réconcilier la France*. Paris: Conseil économique, social et environnemental. Avis.
- Baekelandt, Simon et al. 2020. *Évaluation du dispositif de Participation citoyenne à l'avis « Générations nouvelles »*. Paris: Conseil économique, social et environnemental.
- Bonin, Hugo, et Simon Baekelandt. 2020. « Le climat, le citoyen et la convention: une fable à la française ». *Nouveau Projet* 18.
- Brugidou, Mathieu, et Arthur Jobert. 2016. « Un sens commun délibéré. Retour sur une participation au processus de rédaction d'un avis du CESE sur la concertation ». *Participations* 16(3): 167-93.
- Carrel, Marion et al., éd. 2020. « Vive les communes ! Des ronds-points au municipalisme ». *Mouvements* 101(1): 184.
- Cazals, Marie de. 2010. « La saisine du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition citoyenne : gage d'une Ve République « plus démocratique » ? » *Revue française de droit constitutionnel* 82(2): 289-312.
- CESE. « Histoire CESE ». *Conseil économique, social et environnemental*. <https://www.lecese.fr/decouvrir-cese/historique> (19 octobre 2020).
- Chatriot, Alain. 2002. *La démocratie sociale à la française*. Paris: La Découverte.
- . 2007. « Les apories de la représentation de la société civile: Débats et expériences autour des compositions successives des assemblées consultatives en France au XXe siècle ». *Revue française de droit constitutionnel* n° 71(3): 535-55.
- . 2016. « Les corps intermédiaires en République : un problème ou une solution pour l'État ? (France, xixe-xxe siècles) ». *Histoire, économie société* 35e année(1): 36-44.
- Chatriot, Alain, et Claire Lemerrier. 2002. « Les corps intermédiaires ». In *Dictionnaire critique de la République*, Paris: Flammarion, 691-98.
- Courant, Dimitri. 2018. « “We have humility.” Perceived legitimacy and representative claims in the Irish Citizens' Assembly ». In *Deliberative Democracy, Legitimacy, and Institutionalisation. The Irish Citizens' Assemblies*, Les Cahiers de l'IEPHI, Lausanne: Les Cahiers de l'IEPHI, 25-46.
- . 2019. « Petit bilan du Grand Débat National ». *AOC media - Analyse Opinion Critique*. <https://aoc.media/analyse/2019/04/09/petit-bilan-grand-debat-national/> (1 juin 2020).
- . 2020. « Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française ». *Archives de philosophie du droit* (62): 309-30.
- Courty, Guillaume, et Marc Milet. 2018. « Moraliser au nom de la transparence. Genèse et usages de l'encadrement institutionnel du lobbying en France (2004-2017) ». *Revue française d'administration publique* 165(1): 17-31.
- Dubrac, Danielle, et Djamel Teskouk. 2020. *Générations nouvelles : construire les solidarités de demain*. Paris: Conseil économique, social et environnemental. Avis.
- Dupond-Moretti, Éric. 2020. (Assemblée Nationale) *Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental*.
- 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.
- Gourgues, Guillaume, Sandrine Rui, et Sezin Topçu. 2013. « Gouvernementalité et

- participation ». *Participations* 6(2): 5-33.
- Hayat, Samuel. 2014. *Quand la République était révolutionnaire. Citoyenneté et représentation en 1848*. Paris: Le Seuil.
- Jaunes, Collectif d'enquête sur les Gilets et al. 2019. « Enquêter in situ par questionnaire sur une mobilisation ». *Revue française de science politique* Vol. 69(5): 869-92.
- Jégouzo, Yves. 2010. « Le Conseil économique, social et environnemental : une renaissance ? » *L'Actualité juridique. Droit administratif* 31: 1729.
- Lemercier, Claire. 2003. *Un si discret pouvoir: Aux origines de la chambre de commerce de Paris 1803-1853*. Paris: Éditions La Découverte.
- Paulis, Emilien et al. 2020. « The POLITICIZE Dataset: An Inventory of Deliberative Mini-Publics (DMPs) in Europe ». *European Political Science*.
<https://doi.org/10.1057/s41304-020-00284-9> (30 juillet 2020).
- Rosanvallon, Pierre. 1998. *Le peuple introuvable : Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris: Gallimard.
- . 2006. *Le Modèle politique français: La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*. Paris: Seuil.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.