

Les conventions citoyennes, instruments d'une démocratie d'interaction

06 DÉCEMBRE 2021

Auteur

THIERRY PECH

Directeur général de Terra
Nova

- Réponse au texte de Gérard Grunberg, "Non au Parlement des citoyens. Réponse à Thierry Pech"

Ce texte est une réponse à Gérard Grunberg à sa note « Non au Parlement des citoyens. Réponse à Thierry Pech » publiée le 6 décembre 2021 sur le site telos-eu.com (lire [ici](#)).

Retrouver l'ensemble de la conversion :

- [Le parlement des citoyens](#) de Thierry Pech
- [Un Parlement qui n'en est pas un](#) de Dominique Schnapper
- [Oui à un « Parlement des citoyens »](#) de Thierry Pech
- [Non au Parlement des citoyens. Réponse à Thierry Pech](#) de Gérard Grunberg : [Lien](#)

Je sais gré à Gérard Grunberg de poursuivre la discussion engagée d'abord avec Dominique Schnapper à propos de mes propositions concernant le devenir des conventions citoyennes dans notre pays. Si je poursuis à mon tour l'échange, ce n'est pas pour avoir le dernier mot, mais parce que je crois utile d'essayer de dissiper ici quelques malentendus et ainsi de faire progresser l'échange. Pour ce faire, je vais prendre un exemple simple, et même volontairement simplifié à l'extrême.

Imaginons qu'un prochain Gouvernement veuille réformer notre système de retraites par répartition afin de corriger ses déséquilibres comptables. Je ne discute pas ici le bien-fondé d'un tel projet : mon hypothèse est simplement que le Gouvernement vise une réforme paramétrique, c'est-à-dire d'ajustement comptable, et non un autre objectif. Soucieux de faire vivre la délibération au préalable, de susciter des interactions avec la société et de rechercher la voie du plus fort consensus – ou celle de la moindre division –, imaginons donc qu'il demande à ce qu'une convention citoyenne représentative (au sens descriptif du terme) soit formée pour éclairer sa décision. Le contrat qu'il lui propose pourrait être en substance le suivant :

- 1) Je vais procéder dans les 12 mois qui viennent à une réforme paramétrique du régime de retraites par répartition car je pense que l'intérêt général commande de corriger ses déséquilibres comptables.
- 2) Il existe pour cela plusieurs possibilités et je vous demande de me faire des propositions les plus précises possibles pour éclairer ma décision dans ce sens.
- 3) Je m'engage à répondre point par point, le moment venu, sur chacune de ces propositions. Et si je venais à écarter certaines d'entre elles, je ne serais pas pour autant délié de mon engagement à régler le problème de l'équilibre comptable de notre système de retraites. En conséquence, je proposerais au Parlement des mesures de portée équivalente quoique différentes des vôtres et je m'en expliquerais.

Je m'empresse d'ajouter que, sur un tel sujet, le Gouvernement serait bien inspiré demander aux partenaires sociaux de faire le même exercice dans le même temps. Je pense également que l'exercice de la convention citoyenne pourrait, voire devrait être précédé d'une large consultation participative qui donne à chacun la possibilité de s'exprimer sur le sujet, sur le modèle du Grand débat. Mais, encore une fois, je simplifie ici à l'extrême.

Quelles sont ses principales caractéristiques du dispositif que je viens de décrire et qui résume à grands traits les propositions de mon livre ?

1) Ce dispositif n'entame en rien les rouages ordinaires de la démocratie représentative. Le Gouvernement comme le Parlement restent absolument maîtres de leurs décisions finales. Si, toujours par hypothèse, la convention citoyenne propose de maintenir l'âge légal de départ à la retraite à son niveau actuel et préfère augmenter les cotisations ou baisser le niveau des pensions, le Gouvernement garde toute liberté de refuser de le faire en justifiant une autre position. Dans le cas contraire, il peut, après avoir parfait sa rédaction et procédé aux consultations habituelles (Conseil d'Etat...), transmettre cette copie au Parlement en demandant à sa majorité de l'adopter. Du reste, c'est ce qu'il fait déjà régulièrement suite aux accords nationaux interprofessionnels conclus entre les partenaires sociaux, sans qu'aucune question de légitimité politique ne soit soulevée.

2) Ce dispositif invite le panel citoyen de la convention à participer à la fabrication de la loi – raison pour laquelle je parle de fonction « pré-législative ». Il faut rappeler ici au lecteur que, contrairement à une idée très répandue, le Parlement ne « fait » que très rarement les lois : il lui revient de les voter, éventuellement de les amender – si toutefois le Gouvernement tolère une telle initiative de sa majorité parlementaire –, mais à l'exception des propositions de loi qui émanent du Parlement lui-même, c'est le Gouvernement qui les écrit et les lui soumet. C'est pourquoi la fonction pré-législative dont je parle s'exerce d'abord dans un dialogue avec le Gouvernement. Si je plaide en faveur de Conventions citoyennes hybrides et installées dans le sein du Parlement, c'est aussi pour redonner une part plus grande à ce dernier dans ces affaires. Il me semble que cela serait conforme à une certaine idée de la démocratie représentative et à une culture parlementaire et délibérative dont je déplore le dépérissement dans nos institutions actuelles.

3) Ce dispositif, enfin, crée un mécanisme de responsabilité politique : l'enjeu est d'éviter ces situations – hélas trop fréquentes – où l'exécutif prend des engagements catégoriques et ne les traduit que très partiellement ou bien mollement dans les textes. Dans l'exemple envisagé, le Gouvernement pourrait très bien aller à l'encontre des recommandations de la Convention et justifier un allongement de la durée de cotisation et un report de l'âge légal de départ à la retraite, mais il devrait, d'une manière ou d'une autre, donner suite à sa promesse de régler le déséquilibre comptable du régime par répartition et ne pas se contenter de demi-mesures. Je dois reconnaître ici que j'ai sans doute eu tort d'écrire que ce dispositif « ferait obligation » au Gouvernement : il est en effet plus juste de parler de responsabilité politique ou de prendre le mot « obligation » en un sens essentiellement moral.

J'ajoute, pour finir, que, comme je le souligne dans mon livre, ce type de dispositif ne pourrait avoir lieu, selon moi, qu'à deux ou trois reprises par mandature.

Aussi, je ne propose pas d'en faire une institution permanente et générale, mais un instrument d'interaction démocratique^[1].

Sans revenir sur l'interprétation du « sans filtres » et sur la représentativité des membres de la Convention citoyenne pour le climat – sujets sur lesquels je ne pourrais que me répéter –, je voudrais faire quelques observations sur la contribution de Gérard Grunberg :

- Je n'ai pas cherché, dans ma réponse à Dominique Schnapper, à dissiper les ambiguïtés de mon livre, mais à exposer différemment le propos. L'idée d'une fonction « pré-législative » en particulier y figure explicitement (notamment p. 173) : elle n'a pas été forgée ex post pour trancher un « nœud gordien » ou résoudre une difficulté qui serait restée latente.

- Quand je parle de « contribution politique » dans ma réponse à Dominique Schnapper, c'est au sens wébérien du terme (comme indiqué explicitement dans le texte de cette réponse) et par opposition à une analyse de nature technique ou scientifique. Je n'en extrapole aucune « légitimité politique » propre à fonder un pouvoir de décider pour autrui. Nous devrions donc, sur ce point, nous accorder.

- L'article 3 de notre Constitution avancé par Gérard Grunberg ferait effectivement problème si, d'une quelconque manière, les propositions avancées ici entravaient la souveraineté nationale. Mais je ne vois vraiment pas en quoi la souveraineté nationale pourrait s'en trouver blessée. Par ailleurs, je dois faire observer que la déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789 – et donc son article 6 sur lequel je m'appuie – fait également partie de notre « bloc de constitutionnalité ».

- Gérard Grunberg redoute enfin que des conventions citoyennes organisées dans le sein du Parlement fassent peser sur le législateur une intolérable « pression » comme du temps où les sans-culottes investissaient l'Assemblée nationale pour lui faire adopter de « bonnes lois ». Je voudrais formuler trois observations à ce sujet. La première : des citoyens informés qui délibèrent ensemble selon des règles exigeantes et contrôlées ont peu de points communs avec des sans-culottes ivres de radicalité ; aux yeux de nombreux militants de la démocratie citoyenne, le risque de panels hybrides (citoyens et élus) serait même plutôt de voir les élus manipuler les citoyens ! La seconde : le législateur n'est pas sous une moindre pression de l'opinion aujourd'hui, il serait même sans doute heureux de trouver dans le sein de ces conventions des citoyens plus informés et plus éclairés que ceux qu'ils rencontrent sur les réseaux sociaux ; comme le relèvent de nombreux témoignages, les pratiques de délibération citoyenne sont une école de civisme dont les participants sortent souvent plus lucides et plus conscients des contraintes de l'action publique.

[1] Je reprends ici l'idée de démocratie d'interaction développée par Pierre Rosanvallon dans son livre *Le bon gouvernement*, Paris, Seuil, 2015.

La troisième, enfin : je ne peux pas me résoudre à rêver d'une démocratie où, passée l'élection, les représentants seraient à l'abri des interactions avec la société. Je plaide pour une inscription de ces nouvelles pratiques dans la République, mais il me semble évident que le cours de la vie démocratique débordera toujours en quelque manière du lit des institutions qui lui donnent forme et continuité. Il vaut mieux, selon moi, prévenir ces débordements en organisant des interactions démocratiques constructives entre gouvernants et gouvernés. C'est le sens de ma proposition.