

Quelles leçons de la Convention Citoyenne pour le Climat

Une initiative salubre à renouveler, mais avec des modalités à redéfinir

SYNTHESE DE LA NOTE

La Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) est d'actualité : le projet de loi de mise en œuvre de certaines de ses propositions va être finalisé et débattu au Parlement, les 150 citoyens vont se réunir pour faire un bilan de leurs travaux, les initiatives de Conventions de citoyens tirés au sort se multiplient sur le plan local ou national (ex : sur la stratégie vaccinale).

L'initiative de la CCC s'inscrit dans une vague de « démocratie délibérative » dans les pays de l'OCDE. Face à la crise de la démocratie représentative, il s'agit de confier à un groupe de citoyens tirés au sort le soin de faire des propositions de politiques publiques. Elle porte sur un sujet, la lutte contre le changement climatique, dont une des dispositions, la hausse de la taxe carbone, est à l'origine du mouvement des Gilets jaunes. S'il est encore prématuré d'en mesurer précisément l'impact sur l'action climatique, il est possible de faire, avec le recul nécessaire, un premier bilan de ce processus, ses atouts et ses insuffisances et d'en tirer des leçons pour l'avenir. C'est l'objet de la présente étude de La Fabrique Ecologique, think tank qui a mis en place dès sa création il y a 8 ans un dispositif de co-construction citoyenne de ses notes.

Dans une première partie, il est rappelé le contexte dans lequel la CCC s'est installée, en particulier l'urgence et la relative impasse de l'action climatique. Celle-ci nécessite des transformations profondes de la société et une articulation avec la vie quotidienne que les élites en particulier françaises ont du mal à concevoir. Pour la rénovation démocratique et la sensibilisation à l'action climatique, la portée du processus lui-même est incontestable, et la qualité et l'importance du travail des 150 citoyens méritent d'être salués.

Mais le cadre et les modalités de la CCC, analysés dans la seconde partie, comportent plusieurs aspects contestables, en particulier si on les compare à certaines expériences étrangères. Il s'agit notamment de l'ambiguïté du sans filtre, du rôle des corps intermédiaires, de certains éléments de la gouvernance ou du dispositif d'intervention des experts. L'absence dans la lettre de mission des nécessités de programmation des moyens et de compétitivité économique correspond à une longue et regrettable tradition, depuis le Grenelle de l'environnement, de l'approche des politiques écologiques dans notre pays. Ces facteurs constituent un des éléments d'explication des critiques et des déceptions, et d'affaiblissement de l'efficacité du processus.

Dans la perspective du développement indispensable de ce type d'initiative, la note fait trois propositions structurantes pour l'avenir (partie III) :

Fixer le rôle, le statut et la portée des propositions faites, notamment l'obligation, pour l'institution chargée de prendre la décision, de délibérer sur les propositions faites sans qu'elles soient modifiées et l'engagement, en cas de rejet, de proposer une mesure de portée équivalente pour atteindre l'objectif fixé. Ce principe pourrait d'ores et déjà s'appliquer au Parlement quand il va délibérer sur le projet de loi de mise en œuvre des propositions de la CCC.

Mettre en place une charte de réussite des Conventions citoyennes détaillant les points clés à respecter pour leur bon fonctionnement, notamment les règles d'organisation du tirage au sort, la neutralité véritable de la gouvernance, les modalités d'intervention des garants, le statut très précis de l'intervention des experts par exemple sur le modèle irlandais, et les modalités d'articulation des parties prenantes au travail des citoyen(ne)s, de vote et de suivi.

Elargir de manière encadrée à des parlementaires et à des citoyen(ne)s les pouvoirs d'initiatives pour organiser une Convention citoyenne.

Signataires de la Note

- **Géraud Guibert** – *Président du Groupe de travail, Président de la Fabrique Ecologique (LFE)*
- **Damien Borot** – *Cadre d'entreprise, Trésorier LFE*
- **Mailys Mantel** – *Chargée de mission LFE, rapporteure*
- **Denis Pingaud** – *Président de la société Balises, Vice-président LFE*
- **Lucile Schmid** – *Ancienne présidente de la Green European Fondation, Vice-présidente LFE*
- **Gaël Virlouvét** – *Consultant-formateur chez Tehop*

Autres membres du groupe de travail

- **Jens Althoff** – *Directeur du bureau de Paris de la Fondation Heinrich Böll*
- **Sandrine Brochon** – *Directrice Analyses Stratégiques Banque-Assurance*
- **Christelle Cuzou** – *Responsable mécénat think tanks à l'Institut pour la recherche - Caisse des dépôts*
- **Valérie Gramond** – *Fondatrice de Greenlobby*
- **Louis Henry** – *Responsable ville durable et transition énergétique, Institut pour la recherche - Caisse des dépôts*
- **Anne Lafferrerie** – *Chargée de Développement GRDF*
- **Margot Mabile** – *Analyste financier LITA.co*

Conformément aux règles de la Fabrique Ecologique, seuls les signataires de la note sont engagés par son contenu. Leurs déclarations d'intérêts sont disponibles sur demande écrite adressée à l'association.

Personnes auditionnées dans le cadre des travaux

- **Loïc Blondiaux** – *Professeur de science politique, Membre du Comité de gouvernance de la CCC*
- **Brigitte de Lastelle du Pré** – *Retraîtée de la fonction publique à la Rochelle, Citoyenne tirée au sort et participante de la CCC*
- **Sophie Guillain** – *directrice générale de Res Publica, Coordinatrice au sein du groupement conseil et animation, Animatrice du groupe de travail « se loger » de la CCC*

- **Thierry Pech** – *Directeur général de Terra Nova, Co-président du Comité de gouvernance de la CCC*

Grands témoins

- **Mélanie Cosnier** – *Citoyenne tirée au sort et participante de la CCC, co-présidente de l'association Les 150*
- **Dominique Rousseau** – *Professeur de droit constitutionnel à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne*

Relecture

Cette note a été discutée par le comité de lecture de La Fabrique Ecologique, composé de Nicolas Blanc, Géraud Guibert, Claire Larroque, Sandrine Maisano, Guillaume Sainteny et Lucile Schmid.

Elle a été validée par le Conseil d'administration de La Fabrique Ecologique.

Conformément aux règles de La Fabrique Ecologique, cette première publication est mise en ligne sur le site de l'association (www.lafabriqueecologique.fr) pour faire l'objet d'une co-construction citoyenne. Chacun peut contribuer à son élaboration, les amendements et les propositions pouvant être intégrés lors d'une deuxième publication de la note à intervenir dans les prochains mois.

Sommaire

I.	Un processus démocratique inédit et signifiant	5
A.	L'action en matière de changement climatique : l'urgence et l'impasse.....	5
B.	Le contexte : l'émergence d'une « vague délibérative ».....	6
C.	Un processus renforçant la sensibilisation à l'action climatique.....	8
II.	Un format et des modalités discutables, sources de difficultés et d'insatisfactions	10
A.	Un format discutable.....	11
	Un sujet trop vaste.....	11
	Une lettre de mission gravement incomplète.....	12
	L'organisation de la gouvernance.....	13
	L'absence de rôle véritable pour les corps intermédiaires.....	14
B.	De nombreuses ambiguïtés.....	14
	L'ambiguïté dommageable du “sans filtre”.....	14
	Les modalités non optimales d'intervention des experts.....	15
	Des méthodes discutables de vote.....	16
	Un comité légistique au rôle ambigu.....	16
	Des interrogations sur le suivi de la Convention.....	17
C.	Débouchant sur des propositions de portée et de faisabilité inégale.....	18
III.	Les conditions de réussite des futures initiatives de démocratie délibérative	19
A.	De nombreuses initiatives de type « Convention citoyenne ».....	19
B.	L'importance d'une telle démarche citoyenne.....	20
C.	Les propositions pour l'avenir.....	22
	Fixer clairement le rôle, le statut et la portée des propositions faites par les Conventions ou assemblées citoyennes.....	22
	Mettre en place une charte de réussite des Conventions citoyennes détaillant les points clés à respecter pour leur bon fonctionnement.....	23
	Elargir les pouvoirs d'initiatives pour organiser une Convention citoyenne.....	23

Annexes

Bibliographie

En 2019, la France traverse une importante crise dénommée mouvement des Gilets jaunes, né initialement de la contestation de l'accroissement prévu de la taxe carbone. Pour en sortir, le Président de la République décide d'un grand débat national, débouchant sur un certain nombre de mesures.

A l'issue du Grand débat, il n'est pas annoncé de mesures précises sur la transition écologique, mais la tenue d'une Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) avec 150 citoyens tirés au sort. Un collectif composé de gilets jaunes et de militants de la démocratie et de l'environnement, dénommé « Gilets citoyens » est à l'origine de cette idée. Dans l'article de presse qui la présente, ils plaident pour qu'une Assemblée de citoyens tirés au sort soit chargée de définir les réformes nécessaires en matière de fiscalité, d'institutions et d'écologie. Le mouvement des Gilets jaunes montrant une coupure grandissante entre une partie du peuple et les élites, notamment en matière d'action climatique, l'objectif est de donner plus de place aux citoyens pour définir les mesures à prendre sur ce sujet majeur pour le présent et l'avenir.

L'organisation de la Convention citoyenne pour le Climat

L'annonce de la création de la convention est faite en avril 2019 dans l'intervention du Président de la République tirant les leçons du Grand Débat. La mission et l'organisation de la CCC sont précisées par une lettre du Premier Ministre datée du 2 juillet 2019¹.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est chargé de l'organisation matérielle de ses travaux. Un Comité de gouvernance indépendant du Gouvernement est mis en place pour assurer l'accompagnement de la Convention². Un collège de trois garants garantit son indépendance et qu'elle puisse travailler dans de bonnes conditions³. Un groupe d'appui de 14 personnes, constitué par le Comité de gouvernance, conseille ses membres dans l'élaboration des propositions de mesures. Un comité légistique de 6 personnes mandaté par le Comité de gouvernance mène un travail de transcription en texte de loi ou de règlement des mesures proposées.

Le budget de fonctionnement de la Convention est de 5,4 M€.

La Convention se déroule sur sept week-ends entre octobre 2019 et juin 2020. Une dernière session est prévue en février 2021 pour faire le bilan des propositions retenues. Le rapport final est remis à la ministre de la transition écologique le 21 juin 2020 et fait l'objet d'une rencontre avec le président de la République le 29 juin 2020. Un projet de loi pour la mise en œuvre d'un certain nombre de ses propositions doit être adopté en Conseil des ministres début février 2021.

Avec la présentation et l'adoption du projet de loi de mise en œuvre des mesures proposées et la perspective d'un éventuel référendum sur l'inscription de la lutte contre le réchauffement climatique et la perte de biodiversité dans la Constitution, il devient possible d'apprécier précisément l'intérêt et les difficultés de cette expérimentation.

¹ La lettre de mission du premier ministre, le rapport final et les principales caractéristiques du processus suivi, en particulier un résumé du processus de sélection, la composition du comité de gouvernance, du comité légistique et du groupe d'appui et la liste des intervenants sont disponibles sur le site de la convention : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr>

² Il a pour mission (cf. lettre du Premier Ministre) « d'assurer le pilotage de la Convention, de l'appuyer dans l'élaboration de son programme de travail, en superviser la mise en œuvre, définir son règlement intérieur et ses méthodes de travail ».

³ Il a pour mission précise (cf. lettre du Premier Ministre) « de veiller à ce que les travaux de la convention se déroulent dans le respect des principes d'impartialité et de sincérité ».

Il ne s'agit pas à ce stade de juger dans le détail de la pertinence des propositions faites par les citoyens ou de leur degré de transcription législative ou réglementaire, ce qui est encore prématuré, mais de tirer des leçons pour l'avenir de cette forme de démocratie.

Cela est d'autant plus utile, voire indispensable, que les initiatives de Conventions ou d'Assemblées citoyennes tirées au sort se multiplient, que cela soit au niveau national ou local, comme en témoignent la création d'un comité de citoyens tirés au sort sur la stratégie de vaccination⁴, ou encore le nombre d'initiatives territoriales du même type.

I. UN PROCESSUS DEMOCRATIQUE INEDIT ET SIGNIFIANT

Un tel exercice est inédit en France, notamment par son ampleur. Au-delà de la crise des Gilets jaunes et de ses suites, il s'inscrit dans un double contexte : la montée en puissance très forte de la préoccupation climatique, très sensible en 2019 en particulier dans la jeunesse ; et la multiplication dans les pays développés des expérimentations de démocratie délibérative, permettant à des citoyens tirés au sort de jouer un rôle majeur dans le processus de décision.

A. L'action en matière de changement climatique : l'urgence et l'impasse

L'initiative de faire définir les actions à mener en matière de changement climatique par une Convention de citoyen(ne)s tirés au sort n'est évidemment pas un hasard.

La crise des Gilets jaunes et son déclencheur, l'accroissement de la taxe carbone, ont montré ce qu'il pouvait en coûter de prendre des mesures favorables à l'écologie mais vécues par certains comme injustes et inacceptables. Elle a aussi montré à quel point la démocratie représentative disposait de capteurs insuffisants pour saisir la réalité des contraintes de la vie quotidienne, en particulier des plus démunis. Cette carence est accentuée en France par l'insuffisance d'implantation, de poids et de visibilité des corps intermédiaires, qui n'ont pas pu jouer le rôle d'alerte qui devrait pourtant être le leur.

L'initiative de décider une Convention citoyenne consacrée au climat peut aussi être vue comme le fruit de l'incertitude conceptuelle, accentuée par le conformisme traditionnel des élites françaises, sur la façon d'agir pour traiter ce sujet. Les solutions sont pour partie sectorielles, en matière de rénovation énergétique des logements, de mutation des modes de transport, de changement des méthodes de production agricole. Mais pour chacune d'entre elles, il est compliqué de définir quels doivent être les leviers à actionner en priorité pour qu'ils soient efficaces et acceptables par tous. Et surtout l'action sectorielle ne suffit pas. L'exigence climatique et écologique suppose un changement profond de la société, de l'organisation économique classique vers l'économie circulaire, un nouvel aménagement du territoire, et aussi d'autres normes de consommation et de vie en société.

Pour atteindre le rythme suffisant en matière d'action climatique, des changements majeurs sont nécessaires, qui ne concernent pas seulement le climat en tant que tel, mais l'ensemble de la vie en société et des politiques publiques qui l'organisent. Pour y parvenir, une vision claire est

⁴ Mis en place en janvier 2021 et composé de 35 personnes tirées au sort, ce comité est chargé de faire remonter les peurs, les résistances et les questions éthiques que peut susciter la vaccination et de donner son avis en la matière.

nécessaire de ce que peut et doit être le pays dans les prochaines décennies. Pour ne prendre qu'un exemple, la logique d'agglomération étalée dans le désordre sur les espaces disponibles n'est pas soutenable. L'évolution nécessaire inclut l'implantation des zones commerciales et des entrepôts, mais est loin de se limiter à celle-ci. Pour traiter les autres sujets, tels que le mitage des zones rurales, l'extension des lotissements, et le déclin démographique de certains territoires, les outils d'action immédiate manquent ou paraissent manquer.

La difficulté de définir une politique écologique ambitieuse est aussi liée, il est indispensable de l'admettre, à la difficile acceptation de l'enjeu écologique pour une partie de la population. Celui-ci est souvent perçu comme la source de nouvelles inégalités et de contraintes supplémentaires, parfois à tort, mais souvent aussi à raison. Les générations futures ne sont pas en outre représentées dans le débat public, alors qu'elles sont directement concernées. Il existe ainsi, sur la question du climat, le sentiment que la réalité des perceptions et des points de vue est insuffisamment prise en compte, en particulier par rapport à la vie quotidienne.

Cette forme d'impasse de l'action climatique constitue une des explications du fait que, contrairement à d'autres domaines, le Grand débat national suivant la crise des Gilets jaunes n'ait pas donné lieu à des mesures immédiates. L'initiative de Convention citoyenne pour le Climat a permis de donner l'impression d'une issue positive à ce Grand débat dans ce domaine. Il y a pourtant un paradoxe apparent de constater qu'il y a urgence climatique mais que le délai de décision est terriblement long dans ce domaine, beaucoup plus par exemple que lorsqu'il s'agit d'agir pour la sécurité ou de prendre des mesures dans la crise sanitaire.

B. Le contexte : l'émergence d'une « vague délibérative »

Chacun le constate, la démocratie représentative est en crise⁵. De nombreux indices montrent le renforcement de la défiance à son égard⁶ : une tendance à la diminution de la participation électorale, la faible popularité des responsables politiques, la défiance envers les mesures prises ou le nombre et l'ampleur de manifestations de rue. Selon l'OCDE, un nombre croissant de personnes considère que leur voix ne compte pas et que le gouvernement n'écoute pas des gens comme eux⁷.

Il est donc logique dans ce contexte que les différentes autorités, qu'elles soient politiques ou économiques, aient le souci d'associer plus directement la société civile, soit dans ses composantes collectives et organisées (ex : associations), soit directement les citoyens. Les deux concepts de

⁵ La démocratie représentative est une forme de démocratie dans laquelle les citoyens expriment leur volonté par l'intermédiaire de représentants élus à qui ils délèguent leurs pouvoirs. Ces élus représentent ainsi la volonté générale, votent la loi et contrôlent éventuellement le gouvernement. Elle est régulièrement été critiquée. Historiquement, ses institutions ont toujours été contestées de leur manquement plus ou moins important, au respect du principe du gouvernement par le peuple pour le peuple. Au XIX^{ème} et début du XX^{ème}, le mouvement ouvrier dénonce par exemple la non représentation de la classe ouvrière dans le pouvoir politique. L'extrême droite a toujours compris en son sein un courant anti parlementaire.

⁶ Mounk Yascha, *Le Peuple contre la Démocratie* [« The People vs. Democracy: Why Our Freedom is in Danger and How to Save It »] (trad. Jean-Marie Souzeau), Editions de l'Observatoire, 2018, 528 p

⁷ OECD, 2018b; Hansard Society, 2019.

démocratie participative et délibérative⁸ ont pour fondement commun les limites d'une citoyenneté limitée au principe majoritaire et au vote.

L'émergence de la démocratie participative est plus ancienne, elle émerge dans les années 1960-70. Elle s'incarne dans plusieurs initiatives qui se sont développées ces dernières années. Le budget participatif, expérimenté pour la première fois à Porto Alegre au Brésil en 1989, s'est développé en France à partir des années 2000. Les débats publics sur des projets d'équipement ou de politiques publiques ont été institutionnalisés via la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)⁹. Les sciences et recherches participatives se développent avec des formes de production de connaissances scientifiques auxquelles participent des acteurs de la société civile aux côtés de chercheurs, à titre individuel ou collectif et de façon active et délibérée¹⁰.

De son côté, la démocratie délibérative, qui émerge dans les années 1980, postule que la délibération collective entre individus libres et égaux permet la légitimité et la rationalité des décisions politiques. Selon les conceptions de Jürgen Habermas¹¹, la légitimité d'une décision se fonde sur la participation en amont de tous les citoyens concernés, avec une confrontation d'arguments et un processus de délibération conduit rationnellement et équitablement. Elle ne dépend pas seulement de celle de sa source, mais aussi de la discussion qui y mène. Il s'agit, selon les interprétations de la pensée du philosophe¹², de promouvoir un échange dialogique et public, intégrant les points de vue de chacun dans le but de faire émerger une généralité et donc un consensus accepté et raisonnable, autrement dit une discussion éclairée tournée vers le bien commun et opposée au simple marchandage.

Ce modèle se construit sur quatre principes¹³: la rationalité dans le processus d'échange argumentatif, la réciprocité des arguments, l'impartialité des participants et l'universalité d'un accord final. Les conditions nécessaires à une bonne délibération supposent qu'elle s'effectue sous forme argumentée, exempte de contraintes externes et internes où seule la force du meilleur argument doit régir les débats¹⁴. Son processus se caractérise notamment par la sélection par tirage au sort d'un groupe de citoyens représentatifs de la société auquel sera consacré un temps significatif d'information et d'apprentissage permettant de déterminer des recommandations collectives adressées aux décideurs politiques.

Les premières expériences ont porté sur des conférences dites du consensus, consacrées à dégager des orientations de décision sur des débats de nature scientifique, ou de jurys citoyens. Un groupe de citoyens considérés « profanes » ou « ordinaires » tirés au sort est chargé

⁸ Blondiaux Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, 2008.

⁹ créée en 1995 en France, la CNDP est devenue une autorité administrative indépendante en 2002. Sa saisine est obligatoire pour les projets d'équipement atteignant un certain montant.

¹⁰ Voir annexe 2.

¹¹ Habermas Jürgen, *Droit et démocratie*, 1997, mais le terme lui-même apparaît assez peu dans son œuvre.

¹² Sintomer Yves, Julien Talpin, *La démocratie délibérative face au défi du pouvoir*, Presses de Sciences Po, 2011.

¹³ Blondiaux Loïc, *Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines*, Presse de Sciences Po, 2008.

¹⁴ Cette dernière affirmation suscite des critiques de la part de plusieurs historiens et sociologues pour qui le risque est de mettre en évidence l'inégale répartition de la compétence politique au sein de la société et des participants. Plusieurs études sociologiques prouvant l'inégalité des compétences discursives de participants au processus délibératif, il est nécessaire de prévoir les conditions nécessaires à une bonne délibération, d'ordre social, d'accès à la parole politique et à l'universel.

d'élaborer un « avis éclairé » sur une question d'ordre médical, technologique, sociétal ou environnemental. Ce type de processus est apparu en Allemagne, aux États-Unis et au Danemark, en particulier sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) en 1987. C'est sur ce sujet qu'est intervenue la première conférence citoyenne en France en 1998. La prospérité du tirage au sort a été rendue possible grâce aux méthodes statistiques modernes garantissant la représentativité sociologique de l'échantillon.

Le nombre et la diversité de ces initiatives s'est fortement accru depuis une vingtaine d'année¹⁵. Les conventions citoyennes sont expérimentées en Colombie-Britannique en 2004 et en Ontario et aux Pays-Bas en 2007. Contrairement à ce qui est parfois indiqué, l'Irlande n'a pas connu une seule Assemblée de citoyens tirés au sort, mais quatre d'entre elles qui se sont succédées depuis une décennie. Celle mise sur pied en 2016 sur une durée d'un an n'a pas consacré seulement ses sujets au droit à l'avortement, mais a aussi traité des mesures à prendre contre le changement climatique. Viennent ensuite les Conventions Citoyennes pour le Climat française et britannique en 2019. Ces initiatives reposent sur les caractéristiques communes suivantes : la participation d'un nombre significatif de citoyens tirés au sort amenés à s'approprier une question et à en débattre, l'articulation claire à un processus parlementaire ou référendaire et la durée du processus, relativement longue.

Le tout récent rapport de l'OCDE¹⁶ évoque ainsi une « vague délibérative », avec une multiplication et une accélération d'expérimentations de ces processus délibératifs citoyens, de manière simultanée dans différents pays. Il s'observe à tous les niveaux¹⁷ : 52% des processus dans le monde ont été exercés au niveau local, 30% au niveau régional, 15% au niveau national et enfin 3% au niveau international.

Les études¹⁸ et les expériences montrent que ces processus permettent de lutter contre le malaise démocratique actuel, par la reconstruction de la confiance envers le gouvernement et conduisant à un processus de décision plus légitime et efficace. Ils entraînent un plus grand soutien et davantage de confiance dans la décision prise. Ils accroissent le niveau de connaissances et la capacité civique des participants et du grand public. Ils peuvent enfin aider les autorités publiques à prendre des décisions difficiles dans un contexte de blocage ou d'absence de solutions évidentes.

C. Un processus renforçant la sensibilisation à l'action climatique

Au-delà de l'analyse des propositions¹⁹ et malgré de nombreux aspects critiquables²⁰, l'existence même du processus de la Convention citoyenne aura renforcé la sensibilisation à l'action climatique.

Il aura d'abord permis de démontrer que 150 citoyens représentatifs, y compris réticents au départ pour certains, reconnaissent, une fois l'information et la formation délivrées, l'urgence de l'action

¹⁵ Par exemple Blondiaux Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, 2008.

¹⁶ Cf. annexe 1 : quelques éléments du rapport de l'OCDE : « *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions* », OCDE, 10 juin 2020, <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>

¹⁷ Rapport de l'OCDE cité supra.

¹⁸ Par exemple Landemore, 2012 ou Mercier and Sperber, 2019.

¹⁹ analysées infra II

²⁰ énumérés infra II

climatique. Cette caractéristique est conforme à l'évolution enregistrée dans la société : contrairement à la période précédente, seule une minorité de personnes ne nie encore le phénomène de réchauffement climatique et le rôle des activités humaines.

Le processus a aussi montré que des citoyens peuvent s'emparer de ce sujet pourtant touffu et complexe. Il est loin d'être anodin que des citoyens non spécialistes parviennent, à l'issue d'un processus de formation et de délibération, à dégager des propositions opérationnelles. Celles-ci ont le mérite de prendre en compte les préoccupations de vie quotidienne et de justice sociale, et de ne pas être fondées sur une base purement technique. Les membres de la CCC ont cherché des conditions d'acceptabilité qui n'étaient pas vraiment pensées jusque-là.

En confrontant connaissance et expertise d'un côté, et expériences et réalités vécues de l'autre, ils ont mis en évidence les carences des modes de construction des politiques publiques actuelles, dont le dossier de la taxe carbone a été un des symboles. Le processus a permis le début d'une prise de conscience : l'intelligence citoyenne peut être source de médiation utile, en particulier dans une période de remise en cause de la légitimité des « élites ».

Le débat autour de ces propositions, les possibilités concrètes et le rythme de leur mise en œuvre confirment que bon nombre de solutions écologiques ne font pas consensus. Si elles ne posaient pas de problèmes, elles auraient déjà été appliquées. Contrairement à ce qui est prétendu parfois, cette situation n'est pas seulement due à l'action des lobbies économiques ou aux difficultés de sortir des habitudes. Plusieurs propositions peuvent être pénalisantes pour une partie de la population, que ce soit en matière d'emploi, de pouvoir d'achat ou de facilités de vie quotidienne. C'est pourquoi les solutions doivent être co-construites, en veillant en particulier à ce qu'elles fassent le moins possible de perdants pour maximiser leur chance d'application. Les réflexions de la Convention ont ainsi le mérite d'ouvrir, sur la base de recommandations « fortes », des débats sur des sujets parfois laissés en jachère (ex : la publicité, le droit à l'environnement) ou traités de manière insuffisamment efficace et ambitieuse (ex : obligations pour la rénovation énergétique des logements).

Les travaux de la Convention citoyenne pour le climat ont enfin deux conséquences manifestes, dont l'importance doit être soulignée. Ils ont permis à l'enjeu écologique de rester au cœur de l'actualité dans une période de crise sanitaire où cela n'avait rien d'évident. L'écologie et le climat ont certes été très présents dans le débat public lors du premier confinement, au printemps 2020, au cours duquel se sont multipliés les travaux sur le "monde d'après" et les liens entre la pandémie et la crise écologique. Mais ils auraient sans doute largement disparu lors du second confinement, à l'automne 2020, si la question du suivi des recommandations de la Convention citoyenne n'avait pas été fortement présente dans l'actualité.

Les propositions de la Convention, au-delà de leur pertinence sur le fond, ont enfin entraîné une pression permanente sur les décideurs publics pour prendre des mesures suffisamment ambitieuses. Elles ont joué ce rôle, en réussissant, aux yeux d'au moins une partie de l'opinion publique, à incarner le bon cheminement écologique.

II. Un format et des modalités discutables, sources de difficultés et d'insatisfactions

Il était important pour l'avenir de la démocratie délibérative et pour le retour de la confiance dans les institutions et la décision publique que la Convention Citoyenne soit, au bout du compte, considérée comme un grand succès. Il est encore trop tôt pour tracer le bilan final de cette initiative, mais des déceptions se sont fait sentir depuis la publication des 150 recommandations. La Convention citoyenne devait aider à la prise de mesures suffisamment ambitieuses, elle n'y est pas complètement parvenue. L'impact des propositions, difficile à mesurer, n'est pas totalement conforme à l'objectif de réduction des gaz à effet de serre fixé dans le cadre des accords de Paris sur le climat²¹. La manière dont elles sont en voie d'être reprises par les pouvoirs publics a déjà entraîné de nombreuses critiques de la part de plusieurs citoyens de la Convention.

Certains considéreront que ce bilan mitigé est le seul fruit du manque de volonté politique des gouvernants. Mais la Convention et plus généralement les citoyens attachés à promouvoir l'écologie et à renforcer la démocratie n'ont pas forcément bénéficié du cadre nécessaire pour préparer et faciliter les prises de décision en matière de lutte contre le changement climatique. Les modalités d'organisation et de déroulement de la Convention ont fait l'objet de choix qui auraient tout aussi bien pu être différents, comme le montrent certaines expériences étrangères.

Convention citoyenne sur le climat en Irlande et en France : plusieurs différences non négligeables

Malgré la similitude d'inspiration d'une assemblée représentative de citoyens tirés au sort et devant mettre en œuvre une démocratie délibérative, les deux assemblées irlandaise et française ont fonctionné avec plusieurs différences de méthodes, bien décrites dans un excellent article de Dimitri Courant²².

Les citoyens irlandais peuvent d'abord dire leur mot sur l'ordre du jour, puisqu'ils ont demandé et obtenu que le sujet du changement climatique soit traité de manière prioritaire. Cependant, ce pouvoir n'est pas allé jusqu'à leur faire délibérer sur l'organisation des débats.

Les modes de gouvernance sont différents sur plusieurs aspects. Le comité de gouvernance comprend des personnes souvent engagées sur le climat en France, des juges et hauts fonctionnaires au statut apolitique et indépendant en Irlande. Tous les citoyens auditionnent les experts en Irlande où, contrairement à la France, le découpage en sous-groupe se limite au moment de la délibération. Le débouché est constitué de 150 propositions en France, 13 en Irlande.

La différence la plus forte porte sur le rôle et les interventions des experts. Le choix des experts à auditionner repose dans les deux cas sur une décision des organisateurs, avec la possibilité pour les citoyens de faire des propositions. Mais l'assemblée irlandaise se caractérise par des règles très strictes pour leur intervention, par exemple une durée limitée à 20 minutes (alors qu'en France, elle varie de 5 à 50 minutes) et un envoi aux citoyens d'un rapport des intervenants deux semaines avant (ce qui est loin d'avoir toujours été fait avant la séance en France).

Surtout, le contact seul à seul avec un expert est, en Irlande, interdit en dehors de la phase où celui-ci intervient dans la convention. Il est au contraire encouragé en France hors des sessions et existe de fait dans les dernières séances de la Convention.

²¹ L'impact en émissions de gaz à effet de serre est très difficile à mesurer, mais, selon les rares estimations existantes, les mesures proposées ont un impact nettement inférieur à l'objectif affiché de diminution de 40% à horizon 2030 : <https://www.journaldelenvironnement.net/article/l-insuffisant-bilan-carbone-de-la-convention-citoyenne,107054>

²² « *Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ?* », Dimitri COURANT, Doctorant de l'université de Lausanne et de Paris 8, in « Le principe de précaution », archives de philosophie du droit, Dalloz, Tome 62, octobre 2020.

Enfin en Irlande, les citoyens ont comme règle de ne pas intervenir dans les médias et sur les réseaux sociaux pendant la durée de la Convention, contrairement à la France où ils sont autorisés à le faire.

Les critères permettant de s'assurer qu'une initiative du type de la Convention citoyenne constitue un instrument réellement démocratique sont connus²³ : des moyens et une durée suffisante, la recherche de représentativité des citoyens, l'impartialité de la gouvernance, et enfin l'articulation au processus de décision. L'analyse précise du format de la CCC montre que les deux premiers ont été pleinement respectés, mais qu'il n'en va pas de même pour les deux derniers.

A. Un format discutable

Certaines difficultés rencontrées ont fait l'objet de nombreuses critiques à l'issue de la Convention, de manière peu justifiée. C'est le cas par exemple des modalités de tirage au sort. Le choix d'une assemblée de 150 personnes correspond à un maximum pour la délibération et un minimum pour la représentativité²⁴. Il y a certes une légère sous-représentation des citoyens ultramarins, des personnes en très grande précarité et des agriculteurs, du fait notamment de difficultés pratiques telles que la prise de contact ou le déplacement, mais ces insuffisances apparaissent relativement marginales. Les critiques se sont surtout portées sur le fait que les personnes candidates auraient été motivées plus que d'autres par les questions de climat²⁵. Mais la proportion de personnes reconnaissant la gravité du changement climatique est proche si on compare les positions initiales des membres de la CCC (76%) et celles d'un échantillon représentatif de la population française (71%)²⁶.

D'autres critiques fortes sont en revanche peu évoquées alors qu'elles sont décisives. Elles sont souvent liées à son format lui-même.

Un sujet trop vaste

La mission précisée aux Citoyens dans la lettre du Premier ministre²⁷ est d'une ampleur considérable puisque la quasi-totalité des activités impacte le climat. On serait d'ailleurs bien en peine de trouver dans la quasi-totalité des programmes récents des partis politiques ou des candidats à la présidentielle, ou dans les déclarations de politique générale des premiers ministres l'existence d'un programme complet et cohérent tourné vers le climat.

²³ Rapport de l'OCDE

²⁴ Sur la base de critères de sélection déterminés par le Comité de gouvernance : le sexe, l'âge, le niveau de diplôme, la catégorie socioprofessionnelle, le type de territoire et la région de résidence.

²⁵ Pour contrôler ce biais de sélection, la Convention de Birmingham a retenu un autre critère de sélection, s'assurant que parmi les membres il y aurait suffisamment de citoyens peu sensibles à la cause climatique cf. Terra Nova, « *Convention Citoyenne pour le Climat : quelques enseignements pour l'avenir* », Thierry Pech, Clara Pisani-Ferry, <https://tnova.fr/notes/convention-citoyenne-pour-le-climat-quelques-enseignements-pour-l-avenir>

²⁶ Cette étude a été réalisée par Adrien Fabre et l'équipe de chercheurs PSE pour la CCC : https://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/fabre-adrien/ccc_externes.pdf

²⁷ « *définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% d'ici 2030 par rapport à 1990* ».

L'ampleur de la tâche a de multiples inconvénients. Le premier est la nécessité d'une formation préalable intensive et diversifiée pour des citoyens qui n'avaient aucune expertise globale en matière d'écologie. L'intensité et le rythme de l'apprentissage nécessaire ont pu susciter le sentiment dans les premières séances d'un certain accablement des citoyens devant un processus « *qui allait trop vite* » pour pouvoir être compréhensible et maîtrisé. De fait, le calendrier prévu a dû être rallongé, certes à cause de la crise sanitaire mais pas seulement.

Le deuxième est la nécessité de segmenter le travail en sous-groupes, en l'espèce en cinq thèmes : se déplacer, se loger, se nourrir, consommer, produire et travailler. Un groupe de travail transverse est également prévu pour traiter des questions transversales. La méthode simultanée où tous les groupes sont traités en même temps est choisie afin d'éviter les inconvénients que présente la méthode séquentielle qui aurait sans doute pris trop de temps et n'aurait pas permis un approfondissement suffisant des premiers thèmes traités.

Le choix de la méthode simultanée comporte cependant le risque d'avoir « cinq conventions » et de créer une autorité d'expertise au sein de la convention en reproduisant des systèmes de hiérarchie où des citoyens auraient pu s'imposer comme experts de leur thématique. Des efforts ont certes été faits pour préserver une certaine transversalité, avec des échanges entre les groupes tout au long de la convention, en présentiel pendant les sessions et en intersession grâce à l'envoi régulier des documents de travail. Chaque citoyen a ainsi eu la possibilité d'étudier les propositions des autres groupes au fur et à mesure de leur élaboration et a voté en connaissance de cause. Mais le souci de ne pas désavouer ceux qui ont travaillé sur le sujet a forcément eu un impact sur les propositions. Cette tendance a été renforcée par l'abandon du groupe transversal (cf. infra).

Une lettre de mission gravement incomplète

La lettre de mission donne pour objectif, on l'a vu, de « *définir les mesures structurantes* » pour lutter contre le changement climatique « *dans un esprit de justice sociale* ». Cette formulation soulève deux difficultés, présentes depuis le début et encore aujourd'hui.

Elle donne des objectifs législatifs et réglementaires, mais sans citer les questions budgétaires ou de financement. Or, que ce soit pour l'Etat, les collectivités locales ou les entreprises, les questions financières sont décisives. Elles concrétisent les priorités suivies, afin de donner les moyens par exemple de la rénovation des logements ou de restructuration des systèmes de transports, ou pour concrétiser les réformes législatives et réglementaires prévues. L'absence de réflexion et de programmation sur ce sujet est d'ailleurs une longue tradition des politiques écologiques dans notre pays, initiée lors du Grenelle de l'environnement et poursuivie depuis.

La CCC a certes fait des propositions de financement, même si elles n'ont pas été approfondies. Mais le travail fait, logiquement compte tenu de la lettre de mission, est loin de constituer une programmation précise et sur le moyen terme du nécessaire redéploiement des dépenses du « *sale* » vers le « *propre* ». Du coup, la priorité écologique et climatique ne peut s'incarner que de manière très incomplète. Il est vrai que, compte tenu de l'ampleur du sujet climat, l'orientation des choix budgétaires est compliquée à définir et surtout dépasse largement la seule action climatique.

Autre manque évident de cette lettre, les questions économiques et de compétitivité ne sont pas citées. Cette exigence est pourtant très marquante en matière de politiques publiques pour sortir notre pays du chômage de masse qu'il connaît depuis plusieurs décennies. Elle s'est évidemment

renforcée ces derniers mois avec la crise sanitaire. Cette absence pour le moins curieuse explique largement les réactions parfois très vives de certains milieux économiques. A moyen terme, il y a certes une convergence forte entre les priorités économiques et climatiques, et agir pour le climat permet incontestablement de préparer l'avenir économique du pays. Mais c'est beaucoup plus compliqué à court terme dans un certain nombre de secteurs, où les nécessités de reconversion peuvent avoir un impact majeur notamment en matière d'emploi et ne peuvent être pensées indépendamment de ce qui se décide chez nos principaux partenaires.

L'organisation de la gouvernance

Le comité de gouvernance s'est mis en place en juillet 2019²⁸. L'organisation a été confiée au Conseil économique, social et environnemental (CESE). Ce choix d'un organisme ayant dans le dispositif même un enjeu de légitimation ou d'avenir à garantir a eu des conséquences parfois ressenties par les participants²⁹.

Le Comité de gouvernance est de son côté composé de personnes qui, pour une bonne part, sont souvent fortement concernées par la question climatique³⁰. Si ce Comité a, semble-t-il, agi en toute indépendance, les statuts et les engagements d'une bonne partie de ses membres n'offrent pas les garanties d'impartialité sur le sujet qui ont par exemple existé dans le cas irlandais. Il est en outre étonnant que les initiateurs de la Convention aient été au cœur de sa gouvernance³¹. Dans un tel processus, l'impartialité de l'instance supérieure de décision est pourtant décisive car elle est le garant de la crédibilité de la démarche, afin d'éviter les risques d'instrumentalisation ou d'influence.

Le rôle du collège des garants est insuffisamment défini en amont, ce qui a pu entraîner certains malentendus. Définies dans la lettre de mission du Premier Ministre (cf. supra), ses modalités de travail ne sont pas précisées vis-à-vis du comité de gouvernance, des citoyens, des autorités publiques ou des médias. Ses communiqués de presse sont très utiles pour pointer et préciser l'importance des enjeux d'organisation des débats (ex : préconisations pour l'organisation du travail en séances ou en ateliers, remarques concernant certaines séances libres qui ne réunissent pas l'ensemble des citoyens). Mais le dernier, datant de juillet 2020 soit après que les citoyens aient été reçus par le président de la République, montre une évolution. Il appelle notamment les citoyens à « *un dialogue constructif avec l'ensemble des parties prenantes (parlement, ONG, partenaires sociaux) pour une mise en application sans filtre* », ce qui ne relève certainement pas de la fonction

²⁸ L'animation a été confiée à deux cabinets de conseil.

²⁹ L'hypothèse d'une organisation par la Commission Nationale du Débat Public n'a pas été retenue bien que son recours aurait pu présenter les garanties d'indépendance grâce à sa déontologie, son expertise et son caractère tiers par rapport au débat.

³⁰ Le comité de gouvernance de 17 personnes est ainsi composé de six personnes ayant une sensibilité ou une compétence directe en matière d'action climatique, auxquelles il faut ajouter deux personnes représentant le ministère de la transition écologique. Trois personnes sont expertes de la démocratie participative et quatre sont issues du CESE, certains d'entre eux ayant là aussi une sensibilité climatique connue. Deux citoyens y ont participé, tirés au sort à l'issue de chaque weekend de discussion.

³¹ Comme le remarque Bernard Reber, Directeur de recherche au CNRS et centre de recherches politiques de Sciences Pô, in « *précautions et innovations démocratiques* », Le principe de précaution, archives de philosophie du droit, tome 62, Dalloz. L'auteur cite notamment la coprésidente du comité de gouvernance, qui est aussi signataire de l'appel des « gilets citoyens » et experte auditionnée comme telle, ou encore un des garants, qui est en même temps un des initiateurs principaux du processus.

des garants prévue à l'origine (« veiller à ce que les travaux se déroulent sincèrement et de manière impartiale »).

La configuration de la gouvernance a certes eu l'avantage de faciliter le fonctionnement de la Convention compte tenu de la communauté d'objectifs des organisateurs et des citoyens. Mais elle ne pouvait que nuire à la portée et à l'impact des propositions finales. Celles-ci ont pu être ainsi très vite accusées d'un tropisme excessif provenant de militants du climat, alors que les citoyens auraient très probablement pu aboutir aux mêmes propositions avec une gouvernance donnant de strictes garanties d'impartialité.

L'absence de rôle véritable pour les corps intermédiaires

Cette caractéristique, rarement soulignée, est une des critiques les plus fortes du processus. Certes, des représentants syndicaux et patronaux ont été auditionnés, mais aucune mesure n'a fait l'objet de discussions ou de négociations entre partenaires sociaux, ni même d'avis formels de leur part. L'intervention d'élus locaux est restée très marginale, ce qui est paradoxal alors que chacun s'accorde à considérer que la dimension territoriale est essentielle pour l'action climatique.

Cet état de fait affaiblit les corps intermédiaires, alors qu'il faudrait au contraire leur donner un nouveau rôle et de réelles marges de manœuvre afin d'entraîner toute la société. Cette absence porte préjudice à la décentralisation et à la négociation collective, dont les insuffisances sont déjà évidentes dans notre pays par rapport à nos voisins. Il est indispensable pour l'avenir que la démocratie délibérative soit mieux articulée avec la démocratie sociale et territoriale.

B. De nombreuses ambiguïtés

Celles-ci ont nui au fonctionnement de la Convention et donc à son efficacité, sans que les citoyens en soient en aucune façon responsables.

L'ambiguïté dommageable du « sans filtre »

L'ambiguïté du « sans filtre » a paru satisfaire tout le monde quand ces mots ont été prononcés. Ce concept s'est révélé en réalité fort dommageable.

Le Président de la République s'est engagé à soumettre « sans filtre » les propositions au vote du Parlement à référendum ou à application réglementaire directe. Cette promesse a évidemment joué un rôle majeur dans la mobilisation des citoyens et des médias autour de la convention. Elle a renforcé le sentiment de responsabilité des citoyens participants et facilité leur investissement tout le long du processus.

Son effet délétère n'est apparu qu'à *posteriori*. Il a en effet été compris, et c'était d'ailleurs une de ses finalités, comme un engagement d'application directe des propositions faites et donc de reprise *in extenso* du détail des mesures, en tout cas de celles ayant fait l'objet d'une transcription juridique.

Pour les plus réalistes, le « sans filtre » signifiait qu'au moins chacun des décideurs concernés soit amené à se prononcer directement sur les mesures : le gouvernement pour les décrets et règlements, le Parlement pour les dispositions de nature législative via la transmission directe d'une proposition de loi ; le peuple via le référendum.

C'est cette intention qui a finalement prévalu pour le référendum³², mais pas dans les autres cas. En réalité les logiques d'application ou de délibéré directs se sont heurtées à des obstacles prévisibles. Le processus suivi n'a pas permis, ce qui est logique compte tenu de l'ampleur du sujet et du nombre de propositions, que soient retenue une bonne partie de celles de niveau réglementaire. Quant à la transmission directe au législateur, elle méconnaît la logique de la 5^{ème} république où le Président de la République et le gouvernement jouent un rôle majeur dans la confection de la loi. Un des enjeux du projet de loi de mise en œuvre est de savoir si les parlementaires vont eux-mêmes se saisir du projet de loi et le modifier pour le rendre davantage conforme aux propositions de la Convention.

Le « sans filtre » a finalement débouché sur une confrontation médiatique, certes ponctuelle mais bien peu productive, entre le Président de la République et un des garants. Il est invraisemblable que le débat se soit ainsi focalisé sur une confrontation de personnes extérieures aux citoyens et non sur la discussion précise des propositions, de leur intérêt et de leurs limites. Il y a dans cette situation la démonstration que le cadre fixé pour la Convention est loin de l'optimum.

Les modalités non optimales d'intervention des experts

Dans un tel processus, il est évidemment nécessaire d'apporter de l'expertise³³. Les sujets climatiques peuvent être très techniques et sont souvent interdépendants les uns des autres. Il est en revanche important que les experts sollicités soient suffisamment diversifiés, que les positions des principales parties prenantes soient explicitées aux citoyens, ainsi que les principaux arguments en présence. Les lobbies, nuisibles soient-ils parfois, représentent aussi des réalités très concrètes pour la vie de certains, par exemple en termes d'emplois ou de cadre de vie. Il est important de bien connaître leurs arguments, ne serait-ce que pour mieux les combattre.

Officiellement, les experts auditionnés, nombreux et diversifiés, ont été désignés par les citoyens. En réalité, c'est le Comité de gouvernance qui les a initialement choisis sur la base d'un document partagé accessible à la gouvernance et aux animateurs. Les citoyens ont ultérieurement suggéré des noms, mais leur marge de manœuvre est restée limitée par le temps disponible.

Chaque intervenant a signé une charte et une déclaration d'intérêt, mais, contrairement à l'exemple irlandais, les temps d'intervention ont été très différents, et surtout, aucune règle n'a existé sur des contacts bilatéraux avec un expert après son intervention. De fait, certains d'entre eux ont été sollicités à de multiples reprises dans un cadre informel. Leur nombre et leur diversification réelle mais partielle n'ont cependant pas permis que, sur chacun des sujets, les principales parties prenantes aient pu exprimer leur position³⁴. Les personnes qui ont fait partie du groupe d'appui, elles-mêmes expertes, ont enfin été très présentes auprès des citoyens³⁵.

Le manque de rigueur de ce dispositif a, selon certains observateurs, donné lieu à plusieurs curiosités. Des membres du comité de gouvernance ont été auditionnés comme experts, des

³² Même si la tenue concrète de ce dernier reste très incertaine.

³³ 25% des conventionnels ne sont pas diplômés ou avaient au mieux le BEPC.

³⁴ Pour donner un seul exemple, sur le sujet de la publicité, le rapport sur « *transition écologique et publicité* » a été l'occasion d'auditionner plus de 100 personnes, les citoyens deux seulement dont aucun de la profession publicitaire.

³⁵ Les membres du Comité légistique et du groupe d'appui ont eux-mêmes été désignés par le Comité de gouvernance.

personnes auditionnées se sont retrouvées ensuite dans le groupe d'appui³⁶. Selon un observateur³⁷, certains membres du comité de gouvernance et du comité d'appui, ayant un accès permanent aux citoyens, n'auraient pas hésité à leur dire quoi proposer, voir même ponctuellement à écrire eux-mêmes des propositions à leur demande. Certaines personnes, notamment du comité logistique, ont inspiré des idées aux citoyens, pour se retrouver ensuite à retranscrire ces mêmes idées³⁸.

Des méthodes discutables de vote

L'exercice du vote est indispensable dans ce type de procédure. Il représente bien sûr une garantie démocratique sur la manière dont les décisions sont prises. Il permet aux « silencieux » d'exprimer leur opinion quand ils n'osent pas le faire en public. Il peut cependant porter préjudice aux débats et créer très tôt des situations de conflit nuisant à la qualité de la délibération ultérieure. Il peut en outre limiter les temps de mobilisation et de confrontation d'arguments.

Le choix a ainsi été fait de faire voter dans les dernières sessions pour valider les propositions et le rapport dans son ensemble, des opinions dissidentes pouvant être rédigées par les membres en minorité durant les votes. Voter tardivement devait permettre de ne pas trop orienter les citoyens dans leurs réflexions et décisions et de construire la discussion et les débats à partir des expériences propres des conventionnels.

Cette orientation, logique en première analyse pour une assemblée de ce type, est cependant contestable. Sur de nombreuses propositions, le consensus n'existe pas dans la société. Il aurait donc été plus cohérent, et sans doute plus efficace dans la finalisation des propositions, que, dans un certain nombre de cas, la délibération débouche sur plusieurs options à choisir. Il aurait cependant fallu pour y parvenir que le processus intègre l'idée de controverses³⁹, y compris pour les auditions entre experts, ce qui a très peu été le cas, et surtout dans l'élaboration des mesures. Il n'a par exemple pratiquement jamais été organisé, pour une proposition donnée, un débat entre des personnalités extérieures « *pour ou contre* », permettant d'évaluer les atouts de la mesure mais aussi ses inconvénients.

Les modalités précises de vote ont constitué une autre difficulté. Malgré l'opposition de nombreux citoyens, les votes se sont déroulés par blocs de mesures et non proposition par proposition. La raison invoquée est de ne pas allonger à l'excès la procédure. Mais sachant que les difficultés proviennent souvent du détail des mesures, cette modalité de vote affaiblit fortement la légitimité des décisions prises, les citoyens n'ayant pas eu à se prononcer de manière précise sur le détail du dispositif.

Un comité légistique au rôle ambigu

L'organisation de la Convention a prévu l'installation d'un comité légistique, afin d'officiallement donner aux propositions une forme juridique qui permette leur transmission sans filtre aux organes de pouvoir. L'existence de ce comité ne figure pas précisément dans la lettre de mission, qui se limite à indiquer qu'« *un appui technique et juridique sera mis en place pour assurer la*

³⁶ B. Reber, supra.

³⁷ D. Courant, supra.

³⁸ B. Reber, supra.

³⁹ Comme cela a été le cas par exemple au Danemark pour ce type d'exercice.

transcription juridique des propositions ». Son mandat a été fixé lors de la sixième session de la Convention.

Son rôle est resté ambigu. Officiellement, il ne constitue pas un filtre, et plusieurs propositions de la Convention ont été votées malgré les mises en garde écrites des juristes. En outre d'autres ne bénéficient pas de transcription juridique, s'agissant de préconisations ou de dispositifs existant déjà ou de mesures impliquant une négociation avec les parties intéressées.

L'objectif étant de déboucher sur des textes de nature législative ou réglementaire, la non transcription de certaines propositions a de fait joué le rôle de filtre, les autorités compétentes étant alors libres de la manière dont elle serait prise en compte. Dans d'autres cas, les citoyens ont pu avoir le sentiment que le comité jouait un rôle de filtre, les objections juridiques amenant à modifier certaines propositions après de longs débats entre les citoyens et le comité⁴⁰.

En réalité, un choix plus clair aurait là aussi mérité d'être fait. Soit on considère que les citoyens doivent être libres de proposer ce qu'ils veulent, mais il est alors compliqué de prétendre à une application directe de ces mesures ; soit on considère que les citoyens doivent déboucher sur des propositions directement applicables, ce qui paraît préférable, et un filtre juridique doit être alors formellement mis en place.

Ceci peut cependant avoir l'inconvénient de donner à des juristes, pour de bonnes ou de mauvaises raisons, un rôle important, ce qui suppose au minimum une pluralité d'expertise juridique. Dans cette hypothèse, il serait en outre logique qu'un dispositif équivalent soit mis en place pour prendre en compte les données budgétaires et financières.

Des interrogations sur le suivi de la Convention

Le suivi du sort des propositions soulève enfin de vraies questions. Il a été proposé par le gouvernement et accepté par les citoyens de participer au processus de construction de la loi d'application. Cette méthode, où les mesures sont totalement re-discutées dans des enceintes non publiques, est évidemment contradictoire avec le « sans filtre » affirmé par ailleurs.

Si on considère que les mesures des Citoyens sont suffisamment construites, il ne sert à rien qu'ils participent à un processus où, pour le coup, la représentativité de celui qui parle au nom des 150 ne peut être que discutable. On voit bien l'intérêt de cette méthode pour le décideur public, la participation des citoyens au processus le légitimant. On le voit moins bien dans la logique des citoyens. Il faut bien sûr respecter leur choix, mais les propositions des 150 reflètent des choix collectifs et ils n'entrent pas dans leur mission de discuter voire de négocier les modalités de mise en œuvre de ce qu'ils ont proposé.

⁴⁰ Bernard Reber « *Précautions et innovations démocratiques* »

C. Débouchant sur des propositions de portée et de faisabilité inégale

En cette période de confection de la loi de mise en œuvre, le débat est intense autour des propositions de la Convention, et cela est normal. Certains⁴¹ mettent en avant des mesures plus volontaristes que l'existant, des paquets cohérents de propositions, et enfin un regard original sur différents problèmes de la transition. Ils reconnaissent qu'il y a peu de mesures réellement inédites mais soulignent de précieuses propositions d'arbitrage politique face à un déficit de décision sur ce qui est possible et souhaitable. D'autres pointent en revanche le caractère peu applicable de certaines d'entre elles, en tous cas à court terme. Ils critiquent leur tonalité générale marquée par des interdictions et de nouvelles taxations.

Une bonne partie des élites, en particulier économiques, se montre très sévère sur ces travaux. Ceci reflète pour partie leur hostilité traditionnelle et de principe à donner une place au citoyen dans la vie institutionnelle. On se souvient de l'exemple du référendum d'initiative partagée (RIP) dont les règles de mise en œuvre sont telles qu'elles interdisent *de facto* toute mise en œuvre concrète. Certains considèrent que le citoyen ne peut, au mieux, que jouer un rôle de faire valoir dans un processus de définition de politiques publiques dont les tenants, les aboutissants et la technicité le dépassent. Mais cette hostilité, dans le cas de la Convention, n'explique pas tout. Il est clair par exemple que l'absence de référence à l'économie dans la lettre de mission a lourdement pesé dans les propositions.

Le vrai juge de paix sera l'aboutissement du processus, qui seul permettra de se rendre compte s'il a permis d'imposer ou d'obtenir des arbitrages favorables, ou au contraire s'il a été de faible portée sur le processus de décision. Ceci n'empêche pas quelques réflexions de bon sens sur le fond des propositions, qui devraient bien sûr faire partie du débat public sur ce sujet.

Il s'agit d'abord du nombre de propositions. En réalité, les 150 propositions sont, pour la plupart d'entre elles, déclinées en sous propositions très concrètes et opérationnelles. Il n'y a donc pas 150 propositions, mais plus de 400. Il n'est pas sûr que le choix fait d'une exhaustivité la plus grande possible ait été le plus efficace. Le nombre et le détail des propositions affaiblissent considérablement l'idée d'une application directe et, surtout, mettent peu l'accent sur les mesures vraiment structurantes. Pour être sûr de la portée des recommandations et éviter au maximum les échappatoires sur leur mise en œuvre, il aurait certainement été plus efficace de se concentrer sur une dizaine de mesures fortes et incontournables.

Ce nombre rend paradoxaux les manques, d'autant plus regrettables qu'ils constituent des leviers reconnus comme potentiellement majeurs pour la transition écologique. Trois domaines principaux peuvent être cités, la tarification du carbone⁴², le mix énergétique et la programmation des choix budgétaires et financiers. Une des explications est le manque de clarté dans les objectifs du groupe dit « transverse ». Celui-ci a finalement été abandonné à la demande des citoyens,

⁴¹ « *Convention citoyenne pour le climat : 149 mesures pour une nouvelle vision de la transition* », Iddri 2020, Mathieu Saujot, Nicolas Berghmans, Andreas Rüdinger, Sébastien Treyer, Michel Colombier, Laura Brimont, Yann Briand, <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/202012-ST0720FR-CCC.pdf>

⁴² Sujet qui est loin de se résumer à la fameuse taxe carbone.

certaines d'entre eux ayant l'impression que les clés de sujets essentiels n'étaient données qu'aux gens de ce groupe.

Le nombre de propositions a l'inconvénient de « noyer » certaines d'entre elles, peu mises en lumière et pourtant importantes et relativement originales. Le premier exemple porte sur la rénovation énergétique des bâtiments, non pas en tant que telle, cette revendication étant portée par les ONG depuis de nombreuses années, mais par le détail d'un dispositif d'une grande cohérence: guichets uniques sur les territoires financés par l'État, champ d'application concentré sur les rénovations globales des passoires énergétiques, obligation de changement des chaudières au fioul et à charbon, couplage obligation/aide avec un système progressif d'aide à la rénovation, avec prêts et subventions pour les plus démunis, et enfin des sanctions progressives pour les passoires énergétiques qui ne seraient pas rénovées (blocage de l'augmentation des loyers, malus sur la taxe foncière, interdiction de mettre en location une passoire énergétique à partir de 2028). L'objectif clairement affiché est que, pour les ménages modestes et très modestes, le montant résiduel après avoir bénéficié des aides publiques et privées doit être égal à zéro ou minime selon un barème.

Le deuxième exemple est la proposition d'un « CO2 score », c'est-à-dire d'un score carbone sur tous les produits de consommation et les services, assorti d'une obligation d'affichage. La réalisation de cette idée est d'une importance majeure pour orienter tous les acteurs dans la prise en compte de l'objectif climat. Les modalités proposées à court terme sont discutables, le bilan actuel des émissions de gaz à effet de serre étant global et non calculé produit par produit. Il sera en outre complexe d'élaborer un tel score de manière fiable. Nombre de critères doivent être pris en compte pour aboutir à des résultats les plus corrects possibles, comme la méthode de culture, la méthode de conservation ou la saisonnalité⁴³. Du côté des industriels, cela implique davantage de précisions sur l'impact en gaz à effet de serre de chacun des produits, ce qui peut engendrer des contestations sur les référentiels techniques. Mais l'objectif d'une méthode de calcul harmonisée visant à prendre en compte l'ensemble du cycle de vie d'un produit est crucial.

III. Les conditions de réussite des futures initiatives de démocratie délibérative

La multiplication des initiatives de démocratie délibérative explique l'importance, voire même l'urgence de fixer un cadre et des modalités permettant leur pleine réussite. Le succès de la démocratie représentative est essentiel pour la démocratie elle-même, elle suppose la pleine réussite des initiatives qui l'incarnent, même si ces dernières ont encore des caractéristiques d'expérimentation.

A. De nombreuses initiatives de type « Convention citoyenne »

D'autres initiatives similaires à la Convention citoyenne sont en cours ou prévues, au niveau national comme local. Plusieurs exemples, non exhaustifs, peuvent être cités, mais n'ont pas pu être analysés dans le détail.

⁴³ A titre d'exemple, l'impact carbone de la consommation d'une tomate produite localement et hors saison (sous serre chauffée) est de 0,34 kgCO₂e contre 0,09 kgCO₂e pour la consommation en France d'une tomate produite en Espagne. Source : ADEME

Au niveau national, le groupe de citoyens tirés au sort pour donner un avis sur la stratégie vaccinale a été mis en place. Cette initiative, positive dans son principe, comporte cependant des modalités qui suscitent des interrogations. Sa mise en place est tardive, la stratégie de vaccination étant déjà fixée. La portée réelle de ses futurs avis et recommandations est peu précisée.

A l'échelle locale et régionale, plusieurs initiatives de Convention citoyenne se sont par ailleurs lancées ou vont l'être. Leur diversité de méthode est notable et leur portée réelle difficile à apprécier à ce stade.

La Convention citoyenne pour l'Occitanie⁴⁴ est la plus avancée. Son mandat est de préconiser des mesures pour « améliorer la vie des habitants de l'Occitanie et pour préparer l'avenir » dans le cadre des compétences de la région et de construire un « Green New Deal local ». Elle a réuni 103 citoyens tirés au sort représentatifs de la région et s'est tenue du 10 septembre au 3 octobre 2020 autour de sept journées de travail. Elle a émis près de 300 propositions dont 52 considérées comme prioritaires. 200 mesures ont été intégrées au Plan de Transformation et de développement adopté par le Conseil Régional le 19 novembre 2020. Trois thèmes ont en outre fait l'objet d'une votation citoyenne régionale organisée du 16 octobre au 8 novembre⁴⁵. Un comité de suivi a été installé en janvier 2021 dans le but d'assurer le suivi et une évaluation des mesures de la convention ainsi que de leur prise en compte dans l'action régionale⁴⁶.

A Grenoble, une Convention citoyenne sur la Covid-19⁴⁷ a été lancée en novembre 2020, avec 210 participants tirés au sort. Ces derniers doivent « discuter pour donner leur avis sur les mesures qui leur seront présentées et faire remonter leurs préoccupations liées à la crise sanitaire ». Il est prévu cinq assemblées d'ici avril. Lors de la première, deux sujets ont été traités : l'organisation des marchés et le maintien du lien social. A Nantes⁴⁸, une Convention citoyenne portant sur la crise sanitaire a pris place les 13 et 14 novembre 2020 et a réuni 80 membres représentatifs de la population métropolitaine et des territoires voisins. Cette Convention remettra ses conclusions en mars 2021 aux élus qui rendront leur avis en juin 2021.

B. L'importance d'une telle démarche citoyenne

La démarche d'une démocratie délibérative fondée sur des citoyens tirés au sort est ainsi devenue à la mode. Elle pourrait donner l'impression de constituer un gadget de communication pratique à utiliser notamment par les pouvoirs en place. Ce sentiment peut être conforté par les imperfections, les difficultés ou les déceptions enregistrées. Ceci ne doit pas cependant faire oublier l'importance très concrète de ces nouvelles formes de démocratie ni la nécessité de les pérenniser.

On a vu l'importance de développer la démocratie délibérative par rapport à la seule démocratie représentative. L'accroissement du niveau de formation et d'information des citoyens accroît leur exigence de prendre part à la décision, d'une manière ou d'une autre. Face à la remise en cause

⁴⁴ Site de la région Occitanie : <https://www.laregion.fr/Convention-citoyenne-pour-l-Occitanie-41566>

⁴⁵ 20 000 personnes ont participé à ce vote.

⁴⁶ Ce comité est composé de 15 citoyens volontaires membres de la convention citoyenne, 4 élus régionaux et les deux co-présidents du comité de pilotage de la convention citoyenne.

⁴⁷ Site de la ville de Grenoble : <https://www.grenoble.fr/1950-convention-citoyenne-covid-19.htm>

⁴⁸ Site de la Convention Citoyenne de Nantes : <https://conventioncitoyenne-nantesmetropole.fr/demarche/>

des élites, de leur manque de diversité et de leur conformisme, l'émergence de solutions proposées directement par les citoyens est un complément indispensable. L'utilisation de telles procédures renforce la capacité d'acceptation par la société, en évitant le refus de principe de propositions venues d'en haut. Elle montre que les citoyens ne sont pas condamnés à ce que leur avis ne soit sollicité qu'une fois tous les cinq ans sur des sujets de politique nationale. Cette caractéristique positive sera d'autant plus marquée que les citoyens se reconnaîtront dans le processus et ses figures, d'où l'importance de celles qui l'incarneront.

L'apport de la démocratie délibérative est de trois ordres. Elle doit d'abord permettre de mettre en avant de nouvelles propositions, en principe mieux adaptées aux réalités concrètes et quotidiennes vécues par les gens. Elle permet une délibération, dont sont issues les propositions finales, permettant en toute indépendance et en principe, sans parti pris, de rapprocher les points de vue et d'éviter les clivages artificiels de positionnement. Enfin, elle peut permettre de trancher plus facilement des questions délicates, très controversées (cf. l'avortement en Irlande) ou ne faisant pas l'objet d'un consensus scientifique (cf. les OGM). L'objectif est de surmonter la crise de la démocratie représentative en comblant en partie l'écart qu'elle génère entre les élites politiques, élues pendant la durée d'un mandat et devant prendre la décision finale, et le peuple.

Ces apports sont indispensables et utiles au niveau national, mais aussi au niveau local. Contrairement à ce que l'on pense parfois, la coupure entre les élus et la population est aussi sensible au niveau local. Si la population a la possibilité d'approcher et de connaître ses représentants locaux, c'est surtout à l'occasion de problèmes individuels que le dialogue peut s'établir. Le mode de décision des élus est peu connu et suivi seulement par une minorité de citoyens. Des consultations locales sont organisées, via les comités de quartier, les budgets participatifs ou des projets d'aménagement, mais elles portent rarement sur l'ensemble d'une politique, et encore moins souvent dans un processus où les citoyens auraient la possibilité d'être à l'initiative de recommandations structurées.

La démocratie délibérative représente un outil particulièrement important et intéressant sur la transition écologique. Celle-ci suppose de prendre en compte un objectif planétaire pour lequel les générations futures sont directement concernées, facteur que la démocratie représentative et ses échéances électorales de court terme et limitées à un territoire a du mal à intégrer. La transition écologique a des caractéristiques et des contraintes économiques, sociales et environnementales qui rendent importante, voire obligatoire, une co-construction des solutions avec les diverses parties concernées. Elle s'accommode très mal de mesures qui creuseraient les fractures sociales et territoriales. Elle a du mal à s'enfermer dans un débat binaire pour ou contre, propre au mode de fonctionnement de la démocratie représentative.

Le développement de ces processus de démocratie délibérative comporte cependant des risques. Le principal d'entre eux, jamais vraiment surmonté jusqu'à présent, est d'engendrer de la déception ou de la frustration des participants envers un processus non maîtrisé, ne correspondant pas aux intentions initiales ou ressenti comme ne servant à rien. Ceci aboutirait, chez les citoyens concernés comme à l'extérieur, non à réduire mais à creuser encore un peu plus le fossé entre le peuple et les élites.

Une des clés pour l'éviter est d'avoir une démarche claire et transparente sur les modalités d'articulation entre la démocratie délibérative et la démocratie représentative, ce qui est loin

d'avoir été le cas jusqu'à présent. C'est pourquoi il est décisif d'élaborer un cadre garantissant l'organisation, la bonne fin et la portée de ces outils.

C. Les propositions pour l'avenir

La pleine réussite des initiatives de démocratie délibérative par des groupes de citoyens tirés au sort est indispensable, à la fois pour revivifier et compléter la démocratie représentative et pour mieux traiter des questions où se manifestent de sérieuses insuffisances de politiques publiques, en particulier celles relatives à la transition écologique. Ces initiatives ne suffiront certes pas à supprimer la défiance à l'égard des élites, mais peuvent y contribuer. Pour en assurer la pérennité, il est indispensable que leur méthode et leurs règles du jeu soient stabilisées.

Comme l'OCDE le préconise, il est important d'institutionnaliser ces processus, y compris pour rendre leur organisation plus facile, moins coûteuse, et plus efficace. Ceci permettrait en outre une mise en œuvre simplifiée, avec un financement suffisant et des règles de congés payés s'appliquant aux employeurs sur le modèle des jurys criminels. Cette reconnaissance de la valeur du temps et de la contribution des citoyens à l'élaboration des politiques est indispensable. Il convient en outre que l'organisation administrative s'adapte à ces nouveaux formats⁴⁹.

Cette institutionnalisation doit s'organiser en respectant le principe de citoyens tirés au sort sur un sujet donné, et donc pour une période limitée. L'idée d'une assemblée citoyenne permanente ayant un pouvoir délibératif⁵⁰ se heurte en effet à une contradiction difficile à surmonter, entre la nécessité d'un travail efficace et donc à quasi plein temps pendant une période pas trop courte, et celle d'éviter que les citoyens tirés au sort deviennent des professionnels et s'écartent ainsi de la conception de base de la démocratie délibérative.

Nous proposons les mesures concrètes suivantes, à décider après une concertation approfondie avec les diverses parties prenantes :

Fixer clairement le rôle, le statut et la portée des propositions faites par les Conventions ou assemblées citoyennes.

Il doit être bien clair d'une part que ces propositions ne peuvent pas être d'application directe, pour éviter toute ambiguïté avec la démocratie représentative dont les institutions ont le pouvoir de décision final, et d'autre part qu'elles ne constituent pas de simples avis consultatifs mais entraînent des obligations supplémentaires pour l'organe de décision publique. Celles-ci seraient de trois ordres.

Il y aurait d'abord une obligation, pour l'institution chargée de prendre la décision, de délibérer sur les propositions faites, sans qu'elles soient modifiées. Pour les lois, il s'agirait d'une délibération directe du parlement sans intermédiation gouvernementale, sous la forme de la discussion d'une proposition de loi. Pour les décisions réglementaires, l'obligation porterait sur un débat

⁴⁹ L'OCDE propose par exemple de créer un bureau ayant notamment des responsabilités pour établir des normes de bonnes pratiques, renforcer les connaissances des gouvernements par la formation des fonctionnaires, assurer un suivi et une évaluation indépendants des processus en cours et de leur impact et gérer les budgets dédiés aux processus de délibération.

⁵⁰ Défendue notamment par Dominique Rousseau, « *Conceptualiser la compétence normative des citoyens* » in Le principe de Précaution, Archives de Philosophie du droit, tome 62, octobre 2020.

transparent en conseil des ministres. Pour les instances locales, elle s'appliquerait à l'assemblée délibérante (conseil municipal, départemental, régional), sans intermédiation de l'exécutif.

La deuxième règle s'énoncerait de la façon suivante : en cas de rejet ou de délai de mise en œuvre de la proposition, l'autorité concernée, dans un délai raisonnable par exemple de six mois ou d'un an, devrait s'engager à proposer et adopter une mesure de portée équivalente pour atteindre l'objectif fixé⁵¹. Le rejet devrait également être justifié de manière transparente, afin de renforcer la confiance des citoyens.

La troisième serait, pour les sujets où cela est indispensable, de rendre obligatoire une proposition délibérée par les citoyens d'une programmation pluri annuelle des moyens et des financements, à construire avec l'aide d'un comité économique et financier symétrique du comité légistique.

Mettre en place une charte de réussite des Conventions citoyennes détaillant les points clés à respecter pour leur bon fonctionnement

Outre le statut et la portée des propositions faites, cette charte fixerait, à la fois pour les processus de Conventions nationales et locales, des dispositions garantissant de donner à ces initiatives les plus grandes chances de réussite. Elle prévoirait notamment les règles d'organisation du tirage au sort, la neutralité véritable de la gouvernance, les modalités d'intervention des garants, le statut très précis de l'intervention des experts par exemple sur le modèle irlandais, et les modalités de vote et de suivi. Elle préciserait les modalités d'articulation des parties prenantes au travail des citoyens, avec la nécessité d'un moment de discussion du sujet par les partenaires sociaux et environnementaux et la restitution de cette discussion auprès des citoyens.

Elle indiquerait la manière optimale d'inter-réagir avec les médias, que ce soit pour les citoyens ou les membres des instances de gouvernance.

En outre, cette charte préciserait nettement que le sujet à traiter doit être strictement délimité afin de permettre, dans le calendrier fixé, de pouvoir auditionner l'essentiel des parties prenantes concernées. Elle indiquerait que de telles conventions, pour constituer de vraies réussites, doivent être organisées en amont des décisions à prendre et non une fois l'essentiel des décisions prises.

Ce document serait élaboré dans un travail associant les pouvoirs publics, les représentants des corps intermédiaires, des membres de la Convention citoyenne pour le climat et des spécialistes de la démocratie délibérative.

Elargir les pouvoirs d'initiative pour organiser une Convention citoyenne

Celle-ci ne doit pas reposer sur le seul pouvoir exécutif. La possibilité d'organiser une convention doit être élargie et pourrait être ouverte à un nombre à fixer de parlementaires, et à une pétition citoyenne.

Pour que ce dispositif soit opérationnel, ses modalités doivent en revanche être strictement encadrées par au moins deux dispositions. Le nombre possible de Conventions dans une période donnée doit être plafonné. Et surtout le thème traité devrait faire l'objet d'une validation juridique. Il est en effet indispensable que le Conseil constitutionnel vérifie que la question traitée n'est pas

⁵¹Une mesure de ce type a été proposée par Sébastien Treyer, « *Convention citoyenne pour le climat : réussir l'atterrissage périlleux d'un objet institutionnel non identifié* », IDDRI, <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/convention-citoyenne-pour-le-climat-reussir-latterrissage>

contraire aux principes généraux de la République. Il est tout aussi nécessaire qu'une instance, qui pourrait être le Conseil d'Etat, vérifie la pertinence et le calendrier du sujet traité afin d'éviter les initiatives qui auraient pour principal objectif de contredire des mesures venant d'être adoptées par la démocratie représentative.

Annexe I

La démocratie délibérative selon l'OCDE⁵²

Les principes de fonctionnement

La tâche doit être clairement définie comme une question liée à un problème public.

L'autorité chargée de la mission devrait s'engager publiquement à donner suite aux recommandations en temps utile et rendre compte régulièrement des progrès de leur mise en œuvre.

Tout citoyen devrait facilement avoir accès aux informations suivantes : l'objectif du processus, sa conception, la méthodologie, les détails du recrutement, les experts, les recommandations, la réponse de l'autorité et le suivi de la mise en œuvre.

Les participants doivent être représentatifs de la société civile. Des efforts doivent être fournis de manière à assurer l'inclusion (prise en charge des enfants, personnes âgées, rémunérations...), mais aussi la prise en compte de multiples points de vue, la possibilité pour chaque participant de s'exprimer au moyen d'un mélange de formats et d'une animation compétente.

Le temps de délibération, en particulier pour les processus de haute qualité, doit durer suffisamment longtemps (plusieurs jours) pour que les participants puissent élaborer des recommandations collectives.

Le processus doit être dirigé par une équipe de coordination indépendante, garantissant ainsi son intégrité.

La vie privée des participants doit être respectée afin de les protéger contre toute attention indésirable.

Enfin, les processus de délibération doivent être évalués à la lumière de ces principes afin d'améliorer les pratiques futures.

Les grandes catégories d'initiatives

1. Recommandations éclairées des citoyens sur les questions de politiques publiques : convention citoyenne, jury citoyen, conférence du consensus, cellule citoyenne de planification. Ces processus nécessitent plus de temps (en moyenne un minimum de quatre jours) pour laisser aux citoyens suffisamment de temps et de ressources. Ils sont particulièrement utiles pour les problèmes politiques complexes ou lorsqu'il existe une impasse politique bien ancrée sur une question.

2. Opinion des citoyens sur les questions de politiques publiques : conseils citoyens. Ces processus nécessitent moins de temps, tout en respectant les principes de représentativité et de délibération. Leurs résultats sont moins détaillés. Utilisés à tous les niveaux de gouvernement, les jurys et assemblées de citoyens ont été créés pour répondre à un large éventail de questions de politiques publiques, les plus courantes étant les infrastructures, la santé, l'urbanisme, l'environnement et les

⁵² « *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions* », OCDE, 10 juin 2020, <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>

services publics. La plupart ont été ponctuels, mais il existe également un modèle institutionnalisé de groupe permanent.

3. Évaluation citoyenne éclairée des mesures de vote. Ce processus permet à un groupe représentatif de citoyens d'identifier les arguments pour et contre pour éclairer les électeurs avant le vote.

4. Organes délibérants représentatifs permanents. Ces nouveaux dispositifs institutionnels permettent une délibération citoyenne représentative pour éclairer la prise de décision publique sur une base continue.

Annexe 2

Les sciences participatives

Les sciences et recherches participatives sont des formes de production de connaissances scientifiques auxquelles participent, avec des chercheurs, des acteurs de la société civile (citoyens), à titre individuel ou collectif, de façon active et délibérée. Ils collaborent avec les chercheurs à la création d'une nouvelle culture scientifique. Tout en effectuant des activités à la fois intéressantes et utiles, ces chercheurs bénévoles acquièrent de nouvelles connaissances et compétences, ainsi qu'une meilleure compréhension du travail scientifique. Ces pratiques en réseau, ouvertes et transdisciplinaires, améliorent les interactions science-société-politique et favorisent une recherche plus démocratique, où la prise de décision se fonde sur les résultats des recherches. (D'après Green paper on Citizen Science)

Les sciences participatives prennent appui sur la participation ancienne d'amateurs aux campagnes de relevés de terrain et de collectes d'échantillons. Portées par les avancées des sciences, par l'intérêt des objets et phénomènes étudiés, par la volonté d'agir d'acteurs variés et par des expériences réussies, elles sont stimulées par le potentiel offert par le numérique. Les principaux enjeux consistent à produire des connaissances, permettre la capacitation des participants ou des acteurs de la société civile et mettre à disposition les informations co-produites ou collectées collectivement (Chlous, 2018). La montée en compétence rapide provoquée par ces nouvelles approches transforme radicalement les rapports entre experts et citoyens. La compétence permet un niveau de conscience du bien commun que représentent les objets observés et établit des rapports de confiance, éloignant les décisions prises sous l'effet de l'ignorance ou de l'emprise.

On retrouve trois grands types de programmes de sciences citoyennes : des programmes initiés par des scientifiques, qui ont besoin de citoyens volontaires (experts, spécialistes, amateurs ou néophytes du domaine scientifique concerné) pour les aider à collecter un grand nombre de données, ou encore des données sur un vaste territoire ou sur une longue durée ; des projets d'initiative citoyenne, auxquels des scientifiques ou des équipes scientifiques se sont associés et intégrés ; des programmes initialement co-construits entre scientifiques et citoyens intéressés par un même sujet d'étude.

Pour garantir le sérieux scientifique, tous les observateurs, débutants et confirmés, respectent un protocole de collecte de données bien défini, qui encadre les données récoltées et précise les techniques de collecte souhaitées. Dans le domaine des sciences naturelles, les observateurs disposent d'outils d'aide à l'identification des espèces, comme le référentiel taxonomique ou la liste des espèces probables par zone géographique. Pour aller plus loin, certains programmes d'observation font appel à des observateurs experts -les "vérificateurs"- pour épauler les plus novices. Dans ce domaine d'application, l'observation éclairée est aussi un moyen, pour les citoyens, de retrouver ou conserver un contact avec la faune et la flore qui les entourent, tout en contribuant à leur restauration et à leur protection. Les données suspectes sont écartées. Toutes les données transmises comportent *a minima* une date, un lieu, une espèce et un observateur. En recoupant ces éléments entre eux, on écarte les données erronées. Le mode de fonctionnement permet à chacun de progresser dans le domaine qu'il a choisi, à son propre rythme, tout en étant sécurisé par l'appartenance à une communauté qui valide les données qu'il produit.

Les sciences participatives s'appliquent à la médecine, aux évolutions morphologiques du paysage liées au réchauffement climatique (surveillance du trait de côte), au confort des logements (impact de l'isolation thermique sur le confort d'été), aux questions urbaines, etc. La NASA a lancé un appel aux astronomes amateurs pour analyser des clichés de l'espace. Résultat : 60 000 participants, et quatre objets candidats au statut de 9ème planète de notre système.

Il est impossible de dénombrer le nombre de projets de sciences participatives en France. Ils sont d'ampleur nationale ou locale, et plus ou moins ambitieux. Certains apportent des connaissances scientifiques nouvelles, d'autres sont plus une manière de sensibiliser les citoyens, de les informer et de leur transmettre la culture scientifique.

Annexe 3

		Evénements et décisions directement liés à la convention citoyenne sur le climat		Autres actualités environnementales politiques
4^{ème} trim. 2018	17 nov.	Première et principale manifestation du mouvement des gilets jaunes		
1^{er} trim. 2019		Grand débat national (mi déc. 2018 à mi-mars 2019)		
2^{ème} trim. 2019	24 avril	Le Président de la République annonce la constitution de la convention citoyenne pour le climat		Discussion au parlement sur la loi d'orientation des mobilités : Amendement Ruffin/Batho proposant d'interdire les vols de moins de 2h30 lorsqu'il existe une alternative ferroviaire
	Jun	Pilotage et installation de la CCC au cabinet du Ministre de la transition écologique	Mai	
3^{ème} trim. 2019	2 juillet	Le Premier Ministre adresse une lettre de mission au Président du CESE pour que le CESE organise la convention citoyenne, organise le tirage au sort, installe un comité de gouvernance et un collège de garants.		
	juillet 2019	Désignation des 15 membres du Comité de gouvernance, Nomination des 3 garants et choix de deux agences chargées d'animer le débat public.		
	août	Constitution du panel citoyen, par tirage au sort		
4^{ème} trim 2019	Oct. à mars	D'octobre 2019 à mars 2020, chaque mois, la convention citoyenne sur le climat se réunit en session pendant 3 jours consécutifs (6 sessions).	Oct-nov.	Plusieurs députés demandent un verdissement du budget de l'Etat lors du débat sur le Projet de Loi de Finances 2020
			Déc.	La Présidente de la Commission Européenne place le Green Deal au centre de ses priorités
			24 déc.	Publication de la Loi d'Orientation des Mobilités
			10 fév.	Publication de la Loi relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire et à l'économie circulaire
1^{er} trim 2020	7 mars	Mandatement du comité légistique, chargé de transcrire en articles législatifs		

		et réglementaires les propositions de la convention.		
2^{ème} trim. 2020			19 mai	Création du groupe Ecologie, démocratie et solidarité à l'assemblée nationale
			20 mai	Présentation du Green Deal Européen
	19-21 juin	Septième et dernière session de la convention citoyenne		
	21 juin	Remise des propositions à la Ministre en charge de la transition écologique		
	29 juin	Le Président de la République annonce qu'il retient 146 propositions sur 149 et annonce que le gouvernement fera un point chaque mois avec les membres de la convention	28 juin	Deuxième tour des élections municipales, avec une « vague verte » sur les grandes villes
3^{ème} trim. 2020			Sept.	Green Deal Européen (1 Md€) : publication de l'appel à projets
			Sept.	En réaction aux demandes de moratoire sur la 5G, le Président de la République dénonce « un modèle Amish »
4^{ème} trim 2020			Oct.	Re-création d'un groupe écologiste au Sénat
			Oct.	Disparition du groupe Ecologie, démocratie et solidarité à l'assemblée nationale
	14 déc.	Le Président de la République annonce l'organisation d'un référendum pour inscrire la lutte contre le dérèglement climatique et la perte de la biodiversité à l'article I de la constitution.		Présentation par le Gouvernement du 1 ^{er} budget vert (évaluation environnementale du budget de l'Etat)
1^{er} trim 2021	8 janv.	Révélation du projet de loi comptant 65 articles		
	Fin mars	Le projet de Loi sera débattu au parlement en procédure accélérée		

Ce tableau met en parallèle les différentes étapes du processus de la Convention citoyenne pour le climat et quelques éléments clés de l'actualité politique environnementale sur la période. Il illustre l'accélération de la dynamique écologique dans l'ensemble des institutions, au niveau européen, au Parlement et dans les territoires. Dans le cadre d'un mouvement plus global de la société qui commence à se refléter dans les institutions, on comprend ainsi combien les interactions entre cette initiative et les actions menées à d'autres échelles sont nécessaires pour trouver des débouchés opérationnels. Plutôt que de prétendre au « sans filtre », organiser des collaborations nouvelles entre échelon territorial et national, citoyens et parlementaires nationaux

et européens, corps intermédiaires et acteurs privés concernés par les propositions de la convention aurait contribué à assurer la cohérence du dispositif.

Bibliographie

(Références citées dans la note)

BERGHMANS Nicolas, BRIAND Yann, BRIMONT Laura, COLOMBIER Michel, RÜDINGER Andreas, SAUJOT Mathieu, TREYER Sébastien « *Convention citoyenne pour le climat : 149 mesures pour une nouvelle vision de la transition* », Iddri 2020. <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/202012-ST0720FR-CCC.pdf>

BLONDIAUX Loïc, *Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines*, Raisons Politiques, fév. 2008, n° 30, pp. 131-147.

BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, 2008.

COURANT Dimitri, « *Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ?* » in *Le principe de précaution*, Archives de philosophie du droit, Dalloz, Tome 62.

FABRE Adrien et des chercheurs de PSE, « *Comparaison entre les réponses des 150 et d'un échantillon représentatif* », 21 juin 2020. https://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/fabre-adrien/ccc_externes.pdf.

GUIBERT Géraud et LIBAERT Thierry, « *Publicité et transition écologique* », La Fabrique Ecologique, 16 juin 2020.

HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie*, Gallimard, 1997.

OCDE, « *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions* », 10 juin 2020. <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>

PECH Thierry, PISANI-FERRY Clara, « *Convention Citoyenne pour le Climat : quelques enseignements pour l'avenir* », 7 décembre 2020.

REBER Bernard, « *Précautions et innovations démocratiques* » in *Le principe de précaution*, Archives de philosophie du droit, Dalloz, Tome 62, octobre 2020.

ROUSSEAU Dominique, « *Conceptualiser la compétence normative des citoyens* » in *Le principe de Précaution*, Archives de Philosophie du droit, tome 62, octobre 2020.

SINTOME, Yves & TALPIN Julien, *La démocratie délibérative face au défi du pouvoir*, Raisons Politiques, fév. 2011, n°42, pp.5-13.

TALPIN Julien, *Elitisme et délibération dans la pensée politique de Pierre Bourdieu*, Sens Public. Janv. 2003.

TREYER Sébastien, « *Convention citoyenne pour le climat : réussir l'atterrissage périlleux d'un objet institutionnel non identifié* », IDDRI. <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/convention-citoyenne-pour-le-climat-reussir-latterrissage>