



Enseignements de la Convention Citoyenne pour le Climat

**pour le futur des assemblées citoyennes
et leur rôle dans l'action climatique**

LIOT Pénélope, BOUYÉ Mathilde, LE COZ Armel

Rapport pour la Fondation européenne pour le Climat



Remerciements

Ce rapport est le fruit d'une réflexion collective et nous tenons à remercier celles et ceux qui y ont particulièrement contribué.

Les auditions que Priscilia Ludowski et Vincent Jobert ont menées au nom des Gilets Citoyens sur plusieurs mois en 2021 ont nourri notre analyse du bilan de la Convention Citoyenne pour le Climat de témoignages et perspectives d'une grande diversité d'acteurs qui ont pris part à son organisation et à son panel citoyen.

Le cycle de webinars organisé par Sciences Citoyennes et Démocratie Ouverte sur les lignes rouges qui pourraient guider l'élaboration des assemblées citoyennes a également été une source importante pour cette étude et ses préconisations.

Nous remercions également tous les relecteurs du rapport, en particulier Céline Ciéplinski et Quentin Sauzay, pour leurs remarques avisées et leurs précieuses suggestions.

Référence suggérée

LIOT P., BOUYÉ M. et LE COZ A., Enseignements de la Convention Citoyenne pour le Climat pour le futur des assemblées citoyennes et leur rôle dans l'action climatique, Démocratie Ouverte, Paris, 2022.



Résumé

Ce rapport s'adresse aux gouvernements nationaux et locaux, organisations de la société civile, mouvements sociaux, membres du réseau KNOCA et fondations internationales pour leurs projets d'assemblée citoyenne, leurs stratégies de participation citoyenne, leurs évaluations de telles démarches et/ou leur plaidoyer.

L'association Démocratie Ouverte partage son retour d'expérience et son analyse de la Convention Citoyenne pour le Climat qui s'est tenue en France de 2019 à 2021 en tant que réseau militant et porteur initial de cette proposition, et développe ses recommandations pour les assemblées citoyennes du futur et leur rôle dans l'action climatique.

Dans les aspects positifs, Démocratie Ouverte considère notamment que cette Convention a permis de cranter des éléments importants : le tirage au sort comme source de légitimité complémentaire aux processus de désignation classiques, la capacité de citoyens lambdas à monter en compétence et produire des propositions concrètes et cohérentes, la possibilité de créer un consensus ambitieux entre des individus appartenant à l'ensemble des franges sociodémographiques de la société française. L'exercice a démontré que des citoyens pouvaient concourir directement à l'élaboration de politiques publiques ambitieuses, s'ils recevaient des conditions de travail et un appui adéquats, dont les aspects sont détaillés.

Si ce qu'il s'est passé "dans les murs" de la Convention est globalement un succès, c'est au niveau de la réception et de la suite de la Convention que se situent les plus gros écueils. La Convention a certes réussi à créer une redevabilité la différenciant des commissions classiques, mais a cependant échoué à voir adoptées ses propositions au niveau d'ambition qu'elle s'était fixée et du mandat qui lui avait été donné. Pour Démocratie Ouverte, c'est la réponse politique qui n'a pas été conforme aux engagements pris, notamment par le Président de la République. Les membres de la Convention n'ont par ailleurs demandé qu'un recours très marginal au référendum (pour un changement constitutionnel impliquant un accord entre Assemblée nationale et Sénat jamais atteint) alors que ce débouché défendu et espéré par Démocratie Ouverte aurait pu amener tant l'exercice démocratique que l'ambition climatique au niveau supérieur.

Fort de cette expérience dont elle a pu observer les forces et les faiblesses, Démocratie Ouverte plaide pour l'institutionnalisation des Conventions citoyennes afin de les protéger et a élaboré avec Sciences Citoyennes les 9 principes et lignes rouges à respecter : 1/ Pouvoir être déclenchée par initiative des institutions publiques ou par initiative citoyenne. 2/ Avoir une instance organisatrice indépendante du commanditaire. 3/ Porter sur une question d'intérêt général, claire et précise, compréhensible pour le public, et pour laquelle les différents points de vue ont acquis un certain degré de maturité. 4/ Avoir un lien direct à la décision finale explicite dans le mandat. 5/ Avoir un comité de pilotage indépendant nommé par l'instance organisatrice. 6/ Être composé uniquement de citoyennes et de citoyens tirés au sort. 7/ Comporter trois phases : formation, débat interne, choix et formulation des conclusions et recommandations. 8/ Être protégé de tentatives de manipulation ou de pression mais inclure ses travaux dans le débat public. 9/ Avoir une instance organisatrice qui s'assure de la transparence des arbitrages finaux, veille au respect des engagements



du commanditaire ainsi qu'à la bonne mise en œuvre et au suivi des mesures ou propositions du panel, au regard du mandat.

Démocratie Ouverte revient enfin sur les spécificités d'avoir une Convention sur un sujet climatique : si le format d'une Convention est particulièrement ardu du fait de la complexité des enjeux, il se prête particulièrement à surmonter les difficultés posées par les caractéristiques du défi climatique, à savoir son urgence vitale, ses larges implications sur tous les secteurs économiques et aspects de la société, le caractère systémique des changements nécessaires, les grands défis d'équité posés, et la profondeurs des clivages sur le sujet dans la société.



Sommaire

Editorial de Quentin Sauzay, co-président de Démocratie Ouverte	7
Introduction	9
Retour sur la genèse de la Convention Citoyenne	9
Rôle de Démocratie Ouverte dans la conception de la Convention Citoyenne	10
Notre contribution aujourd’hui	13
Première partie : La Convention Citoyenne, une première nationale qui fera date	14
Un défi sans précédent relevé avec brio	14
Un mandat rempli	14
Un cadrage et un appui ajustés avec les citoyens participants	14
Des ressources à la hauteur de l’ambition du mandat	15
Un empouvoirement majeur pour les membres de la Convention	17
Un intérêt et un investissement massif pour la Convention	17
Une montée en compétence qui rejaillit dans le reste de leur vie	18
De la connaissance, au débat d’idée, à la démocratie	19
Un précédent marquant pour le recours au tirage au sort	20
Le tirage au sort : un usage ancien	20
Une première expérience au niveau national	20
Une redevabilité attendue supérieure aux commissions classiques	21
Un coup d’accélérateur pour les assemblées citoyennes	22
Une forte contribution pour renforcer l’action climat	23
149 propositions pertinentes et robustes	23
Une sensibilisation du grand public au changement climatique	24
Un progrès de la législation sur le climat	24
Deuxième partie : Les défis et points d’amélioration de la Convention	26
De l’inconvénient d’être un ovni	26
L’image d’Emmanuel Macron a été fortement associée à celle de la Convention Citoyenne pour le Climat, ce qui était à double tranchant	26
Une articulation difficile entre Convention et Parlement	27
Une gouvernance ad hoc non-soutenable pour le long terme	29
Le processus imaginé n’offrait aucune garantie réelle sur le traitement des propositions de la Convention	30
Un mandat trop large	31
Qui trop embrasse mal étreint ?	32
Un meilleur équilibre à trouver sur l’expertise à mobiliser	33
Le groupe d’appui manquant de transparence et de cadre	33
Une sélection des intervenants externes à clarifier et formaliser	33
L’intégration de l’administration à améliorer	34
Un lien au processus décisionnel équivoque et déceptif	34
La faible sollicitation du référendum par la Convention	35
L’échec du sans filtre : que s’est-il passé entre le dépôt des mesures de la Convention et le dépôt du projet de loi Climat et Résilience ?	35



Que se passe-t-il après la remise des propositions pour les membres de la Convention ?	37
Des opportunités pour sensibiliser et impliquer le grand public à mieux saisir	37
Une contribution limitée des citoyens non tirés au sort	37
Un faible débat au sein du grand public	38
Troisième partie : Recommandations pour institutionnaliser les assemblées citoyennes	40
Un recours nécessaire aux conventions ou assemblées citoyennes	40
Développer l’usage du tirage au sort pour lutter contre la crise de représentativité	40
Un outil clefs pour traiter d’enjeux sociétaux majeurs	40
Définir un socle commun de principes pour garantir la légitimité des assemblées citoyennes	41
Les principes et lignes rouges pour les Conventions Citoyennes que nous proposons avec Sciences Citoyennes	42
Inscrire ce dispositif dans la loi	48
Convier une Convention citoyenne dédiée à la démocratie	50
Quatrième partie : Enseignements pour les assemblées citoyennes sur le climat	51
Mieux définir les mandats des assemblées climat : un enjeu central pour leur efficacité	51
Le lien à la décision : une condition sine qua non pour les assemblées climat	52
Un pouvoir sans précédent et à promouvoir pour une assemblée climat	53
Une stratégie d’ouverture et de communication inspirante pour atteindre le grand public	53
Conclusion	55
Liens utiles pour aller plus loin	55
ANNEXES	56
1- Personnes auditionnées	56
2- Sources et références	58



Editorial de Quentin Sauzay, co-président de Démocratie Ouverte

« Il est dit que l'accueil de toute nouvelle hypothèse scientifique réussie passe par trois phases prévisibles avant d'être acceptée. Premièrement, elle est critiquée pour être fausse. Deuxièmement, une fois que les justifications s'accumulent, il est dit qu'elle est peut-être vraie mais sans grande importance. Troisièmement, une fois qu'elle a eu une influence nette dans le domaine, elle est admise comme vraie et importante, mais les mêmes critiques soutiennent que l'idée n'était pas originale. » (Zihlman [1984])

La Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) a engendré un vent nouveau au sein de notre Vème République fatiguée. Avec Démocratie Ouverte, nous avons fait le choix de proposer puis d'accompagner sa mise en œuvre. Nous avons cherché à sortir de l'impasse dans laquelle le débat public se trouvait sur les questions démocratiques et climatiques, en structurant avec les Gilets Citoyens une proposition innovante d'assemblée citoyenne.

Comme toute innovation, le passage de l'idée à la réalisation comportait énormément de risques, nous avons réussi à répondre à certains, tout en ne parvenant pas à en éviter d'autres. Étant à l'origine de cette convention, Démocratie Ouverte se doit de vous apporter un exercice d'autocritique, un an après la huitième et dernière session de cette aventure. En tirant les leçons de ce premier exercice inédit en France à cette échelle, le but est de permettre l'organisation dans des conditions plus satisfaisantes des prochaines conventions citoyennes nationales.

Vous trouverez dans ce rapport une analyse détaillée de l'ensemble de ces points, et je me permets à ce stade d'en mettre quelques-uns en lumière.

Côté réussite, la CCC a notamment prouvé que des citoyens, issus du tirage au sort, peuvent, avec une méthodologie d'accompagnement adaptée, apporter toute une série de réponses complexes, applicables mais ambitieuses à la question qui leur est posée. Et c'est déjà une avancée majeure face aux détenteurs traditionnels du pouvoir qui souhaiteraient maintenir le citoyen à sa place, simple spectateur passif face à des sachants bien plus légitimes. "On ne mélange pas les torchons et les serviettes" comme l'a dit un conseiller à Matignon lors de nos négociations.

Côté difficultés, tout d'abord, l'insertion de ce dispositif ad hoc dans le schéma institutionnel démocratique classique a été complexe. La greffe a mal pris en quelque sorte. Les raisons sont multiples, les responsabilités sont partagées, mais il est certain que les groupes d'intérêts privés - dont les privilèges étaient menacés par les mesures les plus emblématiques issues de la CCC - ont su profiter à merveille de certains faux pas. Représentés par les meilleurs cabinets d'affaires publiques (autrement dit de lobbying), ils ont su utiliser tout l'arsenal à leur disposition pour décrédibiliser la CCC et réduire l'ambition de ses mesures auprès de l'opinion, du gouvernement, de l'administration puis des parlementaires.

Ensuite, nous n'avons pas voulu expliquer aux membres de la CCC la mécanique du pouvoir au-delà d'une approche très formelle et classique. Contrairement à ce que beaucoup de commentateurs ont



pu dire de ces derniers, leur choix de ne pas envoyer certaines de leurs mesures législatives au référendum relevait d'une très grande confiance dans le Gouvernement et le Parlement. Trop grande sans doute.

Enfin, la question posée aux membres de la CCC était trop large et nous a obligé à traiter trop de sujets dans une temporalité qui nous a parfois trop contraint. La qualité de la délibération et donc des mesures a pu en être affectée.

En ne voulant pas ajuster ses engagements à la hauteur de ce qu'il comptait, pouvait ou voulait tenir, le Président de la République a créé les conditions d'une frustration de l'ensemble des parties prenantes. La double urgence démocratique et climatique méritait mieux, et semblait pourtant à sa portée.

La CCC n'aurait pu exister sans le mouvement des Gilets Jaunes et sa capacité à bousculer l'agenda politique classique en y inscrivant des aspirations citoyennes urgentes malheureusement délaissées par le pouvoir. Mais il faut aussi reconnaître au Président de la République le courage d'avoir permis l'existence d'une telle initiative dans des conditions matérielles et d'indépendance incontestables.

Malheureusement, sans la pression exercée dans la rue par le mouvement social le plus important depuis 1995 en France, les pouvoirs économiques et politiques classiques ont su reprendre la main tout aussi rapidement et violemment qu'ils l'avaient perdue.

Ce qu'a ainsi démontré la CCC, c'est aussi la limite d'un processus tributaire de la seule volonté politique et des pouvoirs en place. Elle a montré la fragilité des dispositifs citoyens établis en dehors de tout cadre institutionnel. Une réforme ambitieuse des institutions sera indispensable pour assurer un véritable débouché aux propositions des citoyens. C'est ce que nous attachons à défendre au sein de Démocratie Ouverte en tirant toutes les leçons de cette expérience démocratique inédite.



Introduction

En janvier 2019, l'association Démocratie ouverte initie le collectif des "Gilets Citoyens" qui publie une lettre ouverte¹ au Président de la République recommandant l'instauration d'une "assemblée citoyenne" chargée de faire des propositions donnant lieu à un "référendum à choix multiple". Trois ans plus tard, la Convention Citoyenne pour le Climat a terminé ses travaux, il n'y a pas eu de référendum, une loi issue des travaux de la Convention a été adoptée. Que retenir de cette expérience inédite, dont le résultat final nous a pourtant déçus ? En tant qu'acteur engagé prônant une transformation démocratique de nos institutions pour mieux répondre aux défis structurants du XXIème siècle, Démocratie ouverte fait le bilan sur les enseignements appris et en tire des leçons pour le futur.

Retour sur la genèse de la Convention Citoyenne

En novembre 2018, la France connaît un mouvement social d'ampleur, déclenché par la perspective d'une augmentation du prix des carburants automobiles issue de la hausse de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Cette taxe, dite "taxe carbone", est en place depuis 2014 dans le cadre de la stratégie nationale bas carbone et doit être réévaluée à la hausse chaque année. Contrairement aux années précédentes, les cours mondiaux du pétrole sont en hausse et le prix à la pompe déjà élevé : l'annonce d'une augmentation supplémentaire au 1er janvier fait déborder le vase, dans un contexte où la mise en place unilatérale d'une limitation de vitesse à 80 km/h sur les routes à double sens sans séparateur central au mois de juillet a déjà échauffé nombreux automobilistes. Une pétition², publiée sur la plateforme change.org et demandant la baisse des prix des carburants, dépasse le million de signataires. Son initiatrice, Priscillia Ludosky, deviendra une des figures du mouvement des "Gilets jaunes" et rejoindra rapidement le collectif des "Gilets citoyens".

Les "Gilets jaunes" se rassemblent sur des rond-points pour contester cette mesure jugée injuste et organisent des manifestations très suivies, tous les week-ends de novembre 2018 à l'été 2019. Cette mobilisation massive, hors des cadres traditionnels de la société civile organisée (syndicats, partis politiques), dépasse rapidement le seul mot d'ordre de la baisse du prix des carburants pour embrasser la question plus globale de leur prise en considération dans la société. Sur les ronds-points se partage le constat d'une impuissance politique vécue, un sentiment d'invisibilité et l'impression générale que des décisions ayant un impact massif sur leur existence sont prises sans les associer, par une machine éloignée, où les lobbys et les pouvoirs de l'argent pèsent davantage que l'intérêt général. Cette perte de confiance dans le système politique s'incarne notamment dans la revendication du RIC (Référendum d'initiative citoyenne), qui traduit une volonté de reprendre la main sur l'agenda politique via un pouvoir d'expression de "ce qui est important" (par le pouvoir d'initiative) et de décider directement, en court-circuitant la machine habituelle par le biais du référendum qui donne une voix à toutes et tous.

¹ www.leparisien.fr/politique/les-gilets-citoyens-ecrivent-a-macron-23-01-2019-7994661.php

² <https://www.change.org/p/pour-une-baisse-des-prix-%C3%A0-la-pompe-essence-diesel>



Dans cette ambiance explosive (début décembre, l'Arc de Triomphe a été pris d'assaut), Emmanuel Macron annonce une prise de parole pour le 10 décembre 2018.

Rôle de Démocratie Ouverte dans la conception de la Convention Citoyenne

Pour Démocratie ouverte, le mouvement des “gilets jaunes” est le symptôme d'une crise sociale et écologique mais surtout d'une crise démocratique profonde. À ce titre, l'association préconise alors une véritable “mise à jour” de notre logiciel démocratique et souhaite que la réforme de la constitution, alors prévue en 2019, accorde une place centrale à l'engagement et la participation citoyenne dans nos institutions. En ce sens, elle envoie une note à l'Élysée le 9 décembre 2018 à la veille de l'intervention d'Emmanuel Macron, pour proposer une méthode de co-construction incluant 1/ Une annonce et un engagement politique du lancement d'une grande réforme de la démocratie ; 2/ Une consultation citoyenne de 3 mois ; 3/ Une Assemblée citoyenne de 4 mois composée de 99 membres tirés au sort dont 50 citoyens, 25 élus et 24 représentants des corps intermédiaires, fortement médiatisée ; 4/ Un référendum sur la proposition de réforme des institutions formulée par l'Assemblée citoyenne.

Riche de ses retours d'expériences locales via son “Labo d'innovation démocratique” et inspiré d'expériences précédentes en France (jurys citoyens, mini-publics) et à l'étranger (G1000 en Belgique, processus de révision constitutionnels en Islande et en Irlande), le collectif Démocratie ouverte considère alors que les assemblées citoyennes peuvent constituer la “clé de voûte” du renouvellement des pratiques de construction des politiques publiques. Ces procédures puissantes de démocratie délibérative ont fait leur preuve et il est temps de passer à l'échelle. Oui, des personnes vierges sur un sujet donné et représentatives de la diversité de la population peuvent entrer dans un processus d'arbitrage en écoutant des experts aux avis contradictoires et ainsi décider des solutions qui s'inscrivent dans le sens de l'intérêt général. Si ces participants jugent des solutions acceptables pour eux, alors elles le seront à priori aussi pour une majorité de Français. Ces dispositifs ont généralement deux impuissances : ils ne remettent que des avis, et restent confidentiels, ce qui peut créer un décalage avec le grand public et affaiblir la capacité de pression pour faire adopter les résultats. La médiatisation pendant les travaux et la promesse d'une issue référendaire ont alors été pensés et préconisés par le collectif, justement pour dépasser ces écueils.

Le 10 décembre, Emmanuel Macron répond à la crise sociale de manière conjoncturelle avec une série d'annonces en faveur du pouvoir d'achat. En parallèle, les marches pour le climat des plus jeunes prospèrent, et la campagne de justice climatique “L'Affaire du siècle” lance une pétition³ le 16 décembre qui obtient 2 millions de signatures en un mois pour poursuivre l'État pour inaction en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

Emmanuel Macron reprend la parole le 15 janvier pour annoncer la tenue du Grand Débat National afin de “répondre à des questions essentielles qui ont émergé ces dernières semaines” autour de 4 grands thèmes : la fiscalité et les dépenses publiques, l'organisation de l'État et des services publics, la transition écologique, la démocratie et la citoyenneté. Si Démocratie Ouverte salue l'organisation

³ <https://laffairedu siecle.net/petition/>



de ce grand débat qui rejoint la consultation citoyenne préconisée plus tôt, elle s'inquiète vite du dessaisissement de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) dans son organisation, alors que cette autorité administrative indépendante aurait apporté de véritables garanties sur la transparence des débats, l'indépendance de la démarche, la qualité méthodologique des procédures participatives mobilisées, la sincérité de la synthèse et le suivi des mesures préconisées. La présidente de la CNDP, initialement saisie pour préparer l'organisation du grand débat, renonce à accompagner le gouvernement *“considérant que tout débat public doit respecter les principes fondamentaux tels que la neutralité, l'indépendance des organisateurs, l'égalité de traitement des participant.e.s et la transparence dans le traitement des résultats”*⁴, ce qui n'est manifestement pas le cas dans la version souhaitée par l'exécutif.

Par ailleurs, le grand écueil est qu'il n'y a pas de garantie d'action concrète à l'issue du Grand Débat, ce qui peut générer encore plus de frustrations. Fort du constat que le Grand débat tel qu'il est conçu n'est pas à la hauteur des enjeux tout en mettant le gouvernement en position de juge et partie, Démocratie ouverte souhaite aller plus loin avec la mise en place d'une assemblée citoyenne et cherche des alliés. Elle parvient à assembler sous une même bannière des gilets jaunes, des représentants de mouvements écologistes, des chercheurs et experts de la démocratie participative, des élus locaux, des personnalités publiques, ainsi que des acteurs de la société civile qui se retrouvent dans le collectif des “Gilets Citoyens”. Les Gilets Citoyens exposent leur vision dans une [lettre ouverte au Président de la République](#)⁵ le 23 janvier 2019 l'appelant à la mise en place d'une *“Assemblée citoyenne tirée au sort, représentative de la société française, chargée de faire des propositions donnant lieu à un référendum à choix multiples”*, axée sur les pratiques démocratiques.

Quelques semaines plus tard, Cyril Dion et Marion Cotillard, membres du collectif des Gilets Citoyens, rencontrent Emmanuel Macron suite à une intervention sur France Inter relative à la pétition sur l'Affaire du siècle. Cette rencontre présidentielle est organisée à l'initiative de Jean-Marc Dumontet, un “visiteur du soir” du Président. Alors que l'idée était jusqu'alors bloquée selon des conseillers du Président de la République auxquels Démocratie ouverte avaient pu avoir accès, l'organisation d'une Assemblée de citoyens pour traiter des sujets non consensuels sur l'écologie est évoquée positivement par le Président lui-même lors de son entrevue avec Cyril Dion et Marion Cotillard.

Suite à cette rencontre s'enclenche avec l'exécutif un cycle de négociations et d'itérations sur la forme de cette assemblée, de février à juin 2019, principalement menées par les coprésidents de Démocratie ouverte au nom du collectif des Gilets Citoyens. L'ensemble des rencontres est [documenté sur le site des Gilets Citoyens](#)⁶. Les sujets de négociation portent sur le thème de la convention, entre la question du climat et celle du renouveau démocratique, sur la présence ou non de parlementaires, sur l'automaticité du référendum, sur l'intégration du CESE, etc.

⁴ <https://www.debatpublic.fr/le-grand-debat-national-1123>

⁵ <https://www.leparisien.fr/politique/les-gilets-citoyens-ecrivent-a-macron-23-01-2019-7994661.php>

⁶ <https://giletscitoyens.org/nos-travaux/>



À l'issue de la réunion du 29 juin avec les deux co-présidents de Démocratie ouverte (au nom des Gilets Citoyens), l'Elysée, Matignon, le CESE, le Ministère de la Transition Écologique et Thierry Pech (pressenti pour la présidence de la Convention), les points suivants sont arbitrés :

- Le mandat général de la Convention Citoyenne : *“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”*;
- les trois voies de débouché possible pour les propositions émises par les citoyens de la convention : voie référendaire, parlementaire, ou réglementaire directe ;
- une description du système de navette permettant d'assurer un débouché au processus ;
- une précision concernant l'importance du caractère « représentatif de la diversité de la société française » de la convention (que le tirage au sort doit permettre) ;
- la mise en place d'un comité d'organisation pluraliste, avec une présidence indépendante du gouvernement.

Les Gilets Citoyens insistent pour qu'une co-présidence soit mise en place avec Laurence Tubiana - membre des Gilets Citoyens et négociatrice de la France à la COP21 - en complément de Thierry Pech. Le modèle de co-présidence rend circonspect l'exécutif mais Démocratie ouverte est la preuve que ce concept fonctionne ! Le 2 juillet, le Comité de gouvernance est officiellement créé et composé de 15 personnes dont 5 du collectif des Gilets Citoyens (Laurence Tubiana, Mathilde Imer - co-présidente de Démocratie ouverte, Loïc Blondiaux, Michel Colombier et Jean-Michel Fourniau). Un collège de garants est également nommé par les trois chambres de la République et le CESE choisit Cyril Dion, également membre des Gilets Citoyens. Quentin Sauzay, co-président de Démocratie ouverte devient conseiller spécial de Thierry Pech et Laurence Tubiana, co-présidents de la Convention.

La rôle de Démocratie ouverte et de ses membres a été déterminant dans la conception et le déclenchement de la Convention en rassemblant les forces de la société civile et en s'accordant avec l'exécutif. Il est à noter que la démarche a été facilitée par le fait qu'une idée similaire avait émergé de façon parallèle au sein du Ministère de la Transition Écologique. En effet, en décembre 2018, le conseiller spécial du Ministre, Léo Cohen propose dans une note de *“mettre en place une convention démocratique”*⁷ inspirée de l'expérience irlandaise, idée non retenue dans un premier temps mais qui fera son chemin. L'alignement des planètes pour la tenue de la Convention tient donc d'un double mouvement entre portage ministériel interne et pression de la société civile externe. Léo Cohen fait d'ailleurs partie du comité de gouvernance de la Convention en tant que représentant du ministère de la Transition écologique.

⁷ Note citée par Thierry Pech, *Le Parlement des citoyens*, p. 22



Notre contribution aujourd'hui

Fort du recul que nous avons à présent, nous sommes convaincus de la nécessité de cadrer ces processus et de les passer à l'échelle pour réinventer notre démocratie et accélérer la transition écologique.

Après une [conférence de bilan](#)⁸ et la publication d'un [guide pratique pour les conventions citoyennes locales](#)⁹, ce rapport a pour vocation de synthétiser nos enseignements sur l'expérience passée et d'en tirer des leçons pour l'avenir. Nous reviendrons donc sur les succès et axes d'améliorations identifiés lors de la Convention Citoyenne pour le Climat, avant d'expliquer nos préconisations pour le futur de l'institutionnalisation des assemblées citoyennes et la spécificité que nous notons pour celles qui concernent le climat et enfin les leçons que nous en tirons pour la prochaine étape que nous appelons de nos vœux : une convention citoyenne sur la démocratie.

⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=VljjqNQybHA>

⁹

<https://www.democratieouverte.org/grands-principes-et-lignes-rouges-pour-des-conventions-citoyennes-locales/>



Première partie : La Convention Citoyenne, une première nationale qui fera date

La Convention citoyenne a suscité beaucoup d'espoir. Si le résultat final n'a pas été à la hauteur des attentes de la société civile - et nous tâcherons de distinguer ce qui relève de la Convention elle-même ou de la réponse politique qui lui a été faite, il ne faut pas boudier le succès de la Convention en nombre de graines plantées à de multiples niveaux. Voici les principales avancées que nous estimons que la Convention citoyenne pour le climat a permises.

Un défi sans précédent relevé avec brio

La Convention a démontré que, dans un cadre adapté, 150 citoyens tirés au sort avaient la capacité de produire ensemble des propositions concrètes, ambitieuses et cohérentes.

Un mandat rempli

La première des réussites de la Convention citoyenne pour le Climat est son succès délibératif, avec l'adoption à 95% d'un rapport final de 149 mesures détaillées répondant au mandat initial et dont la qualité a été soulignée. Ce résultat n'allait pas de soi : il implique une montée en compétences significative de la part des participants, dont les connaissances étaient souvent très limitées sur un sujet aussi complexe que le changement climatique et ses effets, la capacité à élaborer des propositions porteuses de réorientations importantes pour l'économie et nos modes de vie, et enfin construire un consensus entre des individus appartenant à l'ensemble des franges sociodémographiques de la société française.

La Convention a également relevé le défi posé par le Président de la République, à savoir soumettre 73 de leurs propositions dans une forme permettant une transposition directe, sans filtre, par voie réglementaire, législative ou référendaire. **Le degré de précision qu'a atteint les propositions de la Convention est une première pour une assemblée citoyenne, aujourd'hui inégalée.** Les membres de la Convention ont montré que des citoyens pouvaient être législateurs, s'ils recevaient des conditions de travail et un appui adéquats. La retranscription légistique, certes imparfaite et incomplète, a été très utile pour montrer le sérieux de l'édifice, crédibiliser le travail de la Convention et pousser les administrations dans leur mise en œuvre. De fait, ce sont les transcriptions les plus complètes qui ont été les plus appliquées par la suite.

Un cadrage et un appui ajustés avec les citoyens participants

Ce résultat n'est pas "sorti du chapeau". Il a été rendu possible par un travail conséquent des membres de la Convention, mais aussi un cadrage méthodologique, la mise à disposition d'experts et une logistique pointue pour que ces citoyens tirés au sort s'approprient véritablement leur mandat.



C'était le rôle du comité de gouvernance de prendre toutes les décisions permettant aux citoyens de réaliser leur mission, dont la mise à disposition d'un socle d'information initiale, le séquençage des sessions et la définition des intervenants en lien avec les demandes des citoyens. Deux membres paritaires de la Convention, tirés au sort parmi les volontaires, participaient de façon tournante au comité de gouvernance. Ils prenaient part aux délibérations et rendaient compte à chaque session des débats et décisions du comité. **Cette organisation du comité de gouvernance, qui fonctionnait au consensus, a permis un bon équilibre entre cadrage pour faire aboutir les travaux, transparence vis-à-vis des participants et liberté pour la Convention.** Une session supplémentaire a par exemple été ajoutée à la demande des citoyens. Dans une audition menée par les Gilets Citoyens le 16 juin 2021, Mathieu S., membre de la Convention ayant participé au Comité de gouvernance témoigne de *“la faculté d'adaptation qu'a pu avoir le comité de gouvernance par rapport aux propositions et aux demandes des citoyens. (...) J'ai senti qu'il y avait l'intention de faire atterrir la Convention sur les objectifs fixés sans qu'il y ait spécialement trop de manipulation de la part du comité de gouvernance, qui aurait pu le faire. (...) On s'est senti assez maître du processus. Ca s'est passé en plusieurs temps: dans un premier temps on s'est un peu laissé guider, mais très rapidement on a pris la main sur certaines décisions notamment le nombre de sessions, où dès le début on a estimé que le temps de travail était trop court pour qu'on puisse creuser certaines questions et le comité de gouvernance a été assez réactif.”*

[Des ressources à la hauteur de l'ambition du mandat](#)

Les animateurs, spécialistes du dialogue citoyen, ont eu un rôle clef en étant force de proposition pour le comité de gouvernance sur l'organisation des sessions et la définition de la courbe d'apprentissage mais aussi en facilitant le dialogue et les prises de parole en plénière comme en sous-groupes. On peut parler d'un véritable travail de maïeutique avec la mise en confiance des citoyens qui pouvaient faire preuve de défiance dans un premier temps, une distribution de la prise de parole tout au long des sessions et la rédaction des compte-rendus au fur et à mesure des échanges. Grâce aux animateurs, 100% des citoyens ont pu parler au moins en sous-groupe, et le débat - quand il était collectif et facilité - n'a pas, ou peu, été accaparé par les plus fortes têtes. Mathieu S. souligne la qualité de ce dispositif d'animation au sein des sessions : *“La façon dont ça a été mené a vraiment permis à tout le monde de s'exprimer. (...) Il faut pas oublier que dans le tas il y avait aussi des gens non-diplômés - et j'en fais partie - pour qui ce n'est pas évident de trouver sa place initialement (...) Au fur et à mesure de la Convention, on a senti pas mal de membres de la convention s'émanciper.”*

Au-delà de la méthodologie, la qualité du travail réalisé tient à un soutien important de différents experts tout au long du processus. Cette aide a pris plusieurs formes :

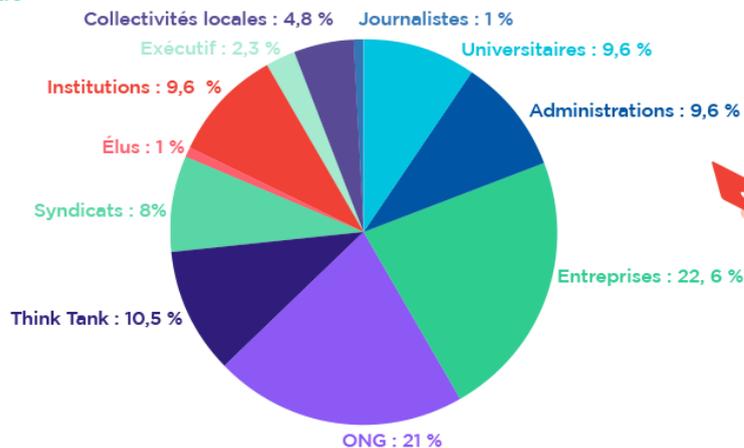
- Fact-checkers, universitaires bénévoles assurant une réponse à toutes les questions des citoyens en back-office dès la première session,
- Groupe d'appui, 14 experts chargés de conseiller les citoyens sur la caractérisation des mesures envisagées à partir de la 3ème session,
- Comité légistique, 6 experts chargés de faire la traduction juridique des mesures à partir de la 6ème session,



- Plus de 140 intervenants variés, aussi bien scientifiques que du monde de l'entreprise, d'ONG, de think-tanks, etc. La liste exhaustive est disponible ici : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/intervenants/>.



Les intervenants à la Convention Citoyenne



#ConventionCitoyenne

www.conventioncitoyennepourleclimat.fr

@Conv_Citoyenne



Il est important de préciser qu'au sein de chacun de ces groupes (intervenants, comité légistique, groupe d'appui, fact-checkers mais aussi le comité de gouvernance lui-même), un principe fondamental a cherché à être observé : s'assurer d'une composition diversifiée, en choisissant des personnes aux parcours, opinions et cultures antagonistes. Au-delà d'un engagement de neutralité et de sincérité demandé aux individus au sein de ces groupes, c'est par leur composition diversifiée que peuvent être évités les principaux risques de manipulation ou d'orientation d'un panel par ceux qui les accompagnent. Si ce principe a été globalement bien respecté pour les intervenants extérieurs et experts auditionnés, **la précipitation avec laquelle ont été constitués le comité légistique, le groupe d'appui et les fact-checkers ont pu conduire à un manque de diversité critiqué par certains observateurs.** Le temps et le soin apportés à la constitution de ces groupes constituent clairement une voie d'amélioration pour de prochaines conventions.

Les membres de la Convention ont été extrêmement nourris en matière pour répondre au mandat qui leur était posé, que ce soit par le biais d'auditions ou de support technique. **Le groupe d'appui a permis de les aider à traduire des ambitions en mesures concrètes et faisables, tandis que le comité légistique les a poussés à penser "le dernier kilomètre" de la transposition en loi. Ces deux soutiens ont permis aux citoyens de passer outre les incantations (écueil dans lequel la Convention aurait pu tomber, comme nombre d'exercices d'assemblées citoyennes locales, par exemple) et de prendre en compte la complexité pour aboutir à des propositions de politiques publiques qu'ils avaient co-crées, ce qui va bien au-delà de donner son avis sur des propositions existantes.** En outre, cet exercice "de bout en bout" a permis aux citoyens de monter en compétence sur le plan juridique, ce qui était nécessaire pour pouvoir suivre ensuite la mise en œuvre des mesures préconisées.



Pour Guy K., membre de la Convention interviewé par les Gilets Citoyens : *“cette émergence de l’intelligence collective pour moi a été permise par le fonctionnement en triangle qu’on a pu trouver dans cette convention : d’une part évidemment les citoyens, au coeur du dispositif - mais tous seuls ils n’auraient pu rien produire et si on nous avait laissés tous seuls à essayer de sortir quelque chose, je suis persuadé qu’on n’aurait pas sorti 2 lignes -, l’équipe d’animation, fondamentale pour organiser les débats au sein des citoyens, équilibrer la parole de tout le monde, et synthétiser les points d’accords, et enfin le groupe d’appui, capable de se mettre à niveau pour concrétiser des idées qui semblaient irréalistes, et vérifier si quelque chose de similaire n’existait pas déjà.”*

Il faut également souligner la contribution de l’organisation logistique fournie par le CESE, remarquable dans la réussite de l’exercice, avec un professionnalisme qui a mis en confiance les membres de la Convention sur le sérieux et l’égard qui leur ont été consacrés.

Enfin, au-delà des moyens financiers et humains, c’est le temps mis à disposition - allongé en raison de la demande des citoyens et des impondérables comme le Covid et les grèves - qui a été crucial pour aller aussi loin. Sans compter le seul nombre de sessions nécessaires, c’est le temps entre les sessions de plusieurs semaines qui est apparu indispensable pour embarquer les citoyens dans leur diversité et laisser mûrir les apprentissages, gage d’appropriation de l’exercice.

Un empouvoirement majeur pour les membres de la Convention

La Convention citoyenne est un exercice transformateur pour les citoyens qui y participent, comme l’a montré l’empouvoirement collectif et individuel en temps réel des membres de la Convention.

“T’es venu me chercher moi dans mes quartiers du Nord de Marseille, moi ça faisait 30 ans que je ne votais plus. La Convention Citoyenne, elle m’a redonné une valeur de citoyen, une valeur que je ne reconnaissais plus dans notre démocratie actuelle.” Ainsi témoigne Benoît B., demandeur d’emploi de 52 ans dans une audition menée par les Gilets Citoyens le 24 juin 2021. Le tirage au sort a permis de faire venir dans la Convention des citoyens très éloignés de la politique, difficiles à capter et traditionnellement sous-représentés dans la prise de décision publique.

Un intérêt et un investissement massif pour la Convention

Une fois pris dans l’engrenage, **un des éléments saillants - et réjouissant - fut l’implication et l’engagement de la majorité des citoyens dans et en dehors des sessions.** La Convention a duré bien au-delà de ce qui était prévu initialement, et la mobilisation est restée exceptionnelle, avec un investissement considérable de temps entre les sessions pour monter en compétences (lectures), rencontrer des acteurs locaux, faire des tests sur le terrain (la limitation à 110 km/heures sur autoroute pour consommer moins a été éprouvée dans la pratique !) et faire la promotion de la Convention auprès du grand public. Entre les sessions, les membres de la Convention ont par exemple organisé spontanément des “Climapéros” pour parler de leurs travaux au grand public.



Après la Convention, ils se sont constitués en association "[Les 150](https://www.les150.fr/)"¹⁰ pour poursuivre la défense de leurs propositions, et organisent des rencontres citoyennes lors d'une [Tournée des Tiers lieux](https://www.latourneedestierslieux.fr/)¹¹ sur un an pour présenter les travaux de la Convention au sein des Tiers lieux du territoire qui portent les mêmes ambitions de transformation écologique et démocratique. Cette mobilisation est à mettre en lien avec la profonde responsabilité qu'ont ressentie les membres de la Convention. Comme l'a exprimé Laurence Tubiana lors d'une audition auprès des Gilets Citoyens le 16 juillet 2021 : *"Les citoyens se sont appropriés l'espace proposé. Le grand enseignement de cette convention est que, si le processus est sérieux, l'engagement et l'intérêt pour les questions collectives et publiques montrent que l'idée répandue que l'on vit dans une société fragmentée et individualiste tombe."*

Une montée en compétence qui rejaillit dans le reste de leur vie

Au-delà du seul intérêt pour la Convention, c'est la capacité à monter en compétences des citoyens, que ce soit sur le plan technique ou comportemental, qui a surpris de nombreux observateurs. A partir de la 3ème session, leurs débats n'avaient rien à envier à ceux des députés. Les progrès les plus visibles ont été sur la capacité à parler en public, renforcée par un changement de porte-parolat systématique pour que chacun ait à jouer cet exercice. Lors d'une enquête menée par Démocratie ouverte auprès des membres de la Convention, 90% des citoyens interrogés estiment avoir progressé sur cet aspect (dont 52% beaucoup). On retrouve la même proportion pour la progression de la confiance en soi, suivie par la capacité à accepter la contradiction, et la capacité à argumenter. **Cette expérience démontre que n'importe quel citoyen est capable, avec des moyens et de l'exigence, de pouvoir développer un propos et participer à la vie de la cité même avec un faible bagage au départ.**

D'après les témoignages des membres de la Convention, cette dimension "d'encapacement" semble avoir été la plus appréciée par deux groupes traditionnellement sous-représentés dans la prise de décision publique que sont les non-diplômés et les jeunes, comme ce conventionnel qui, en réponse au questionnaire de Démocratie ouverte, témoigne d'un *"regard et une écoute différente. Étant non diplômé, comme dans les codes de notre société, je n'étais pas vraiment écouté dans le cercle familial. Les compétences acquises m'ont permis de prendre du volume et de l'assurance"*. Ou encore Guy, cité plus haut : *"Je fais partie de ces tirés au sort qui n'ont pas de diplôme, ou très peu. Moi par exemple, je n'ai qu'un BEPC pour vous situer un petit peu. J'ai été viré de l'école en 3ème et je n'y suis pas retourné depuis... sauf à la Convention citoyenne où on a appris certaines choses. J'ai pas un parcours professionnel extraordinaire (...) et c'est aussi un des éléments qui a fait que je me suis beaucoup investi dans cette convention parce que je me suis retrouvé, enfin, une fois, d'apporter ma conception et mes compétences, même réduites, de la vie."*

Benoît Leguet, dirigeant du Think tank *Institut de l'économie pour le climat* et membre du groupe d'appui témoigne auprès des Gilets Citoyens le 18 juin 2021 : *"Au début, j'ai trouvé que les citoyens étaient là un peu en touristes. Dans les premières sessions, ils se demandaient un peu ce que c'était ce machin... Et en octobre-novembre, il y a eu un changement. J'ai eu l'impression qu'ils se sont dit "en fait c'est sérieux, on pourrait avoir un impact, un poids sur la décision." Et à ce moment-là, ils se sont*

¹⁰ <https://www.les150.fr/>

¹¹ <https://www.latourneedestierslieux.fr/>



mis à travailler comme des fous. Ce qui m'a frappé - et j'ai trouvé ça remarquable - c'est qu'on commençait les réunions en sous-groupes par un petit tour de table sur ce qu'ils avaient fait depuis la dernière fois et en fait, les citoyens disaient les bouquins qu'ils avaient lu, les événements qu'ils avaient organisé, les sollicitations presse où ils avaient participé, les députés ou maires qu'ils avaient mobilisés... je me disais "mais en fait ils bossent vraiment !". Alors, avec mon œil d'expert, ils racontaient parfois des conneries - pardon, je me permets un jugement de valeur - il y avait des trucs sur lesquels ils n'avaient pas toujours tout compris, mais ils bossaient, ils bougeaient, ils apprenaient. Je me disais "ils commencent à devenir mordus." Je ne sais pas si on peut le comptabiliser dans les résultats positifs de la convention mais ils ont réussi à se motiver et à repolitiser la question du changement climatique, au sens où ils en parlaient autour d'eux. C'est devenu un sujet de débat pour eux et un sujet de discussion dont ils étaient fiers de parler."

De la connaissance, au débat d'idée, à la démocratie

La force du tirage au sort est d'avoir pris des citoyens "lambdas" et de leur avoir donné goût au débat d'idées via la stimulation intellectuelle qu'a permis la Convention. Nombre d'entre eux ont souligné à quel point cette expérience les avait tirés de leur "vie normale" pour leur donner une opportunité d'entrer dans la chose publique et surtout la connaissance, ce qui a posteriori leur paraissait comme une nécessité évidente dans le système démocratique.

Comme en témoigne Benoît B. : *"Donner la possibilité, donner le savoir - un savoir que je n'avais pas et que beaucoup n'avaient pas car on est dans un mode de vie où si tu vas pas chercher l'information, on te donne pas ce savoir. (...) La convention citoyenne te permet de savoir, de comprendre. Ce transfert de savoir, de connaissances qui permet d'enclencher une réflexion, une réflexion commune... C'est magnifique."*

Pour Marine R., jeune citoyenne de la convention, c'est *"véritablement permettre aux citoyens de changer leur façon de penser et d'aborder le monde différemment"*.

Comme le témoigne un animateur : *"J'ai vu une démocratie possible entre une jeune fille du 92 et un papy du Gers. Une France qui se parle, c'est dingue. Je n'y croyais pas. C'est un vrai message d'espoir, surtout après les Gilets jaunes et le grand débat."*

Comme le dit Mathilde Imer, co-présidente de Démocratie ouverte et membre du comité de gouvernance de la convention : **"Vivre une convention fait vivre la démocratie complètement autrement."** Sylvain B., membre de la Convention, l'exprime lui aussi : *"La convention citoyenne c'est pas juste qu'on a été convaincu d'être écolo, mais on a été convaincu par la politique et comment la vie politique pouvait influencer la vie des gens."*

Et cet engagement semble se poursuivre au-delà de la Convention. Interrogés en décembre 2021 par Démocratie ouverte, les citoyens de la Convention déclarent aller davantage voter depuis la Convention, s'engager dans l'association des 150 à 70%, s'engager pour 30% d'entre eux dans des associations en lien avec la transition écologique, et s'engager dans une campagne et/ou un parti politique pour 5 d'entre eux.



Un précédent marquant pour le recours au tirage au sort

Le tirage au sort : un usage ancien

Il est bon de souligner que l'usage du tirage au sort est loin d'être nouveau démocratiquement. Comme le rappelle Liliane Lopez, chercheuse associée en histoire ancienne et en archéologie au laboratoire Institut de recherche sur l'architecture antique : *“Au moment de la mise en place de la démocratie, au Ve siècle et de ce qu'on appelle la démocratie radicale du IVe siècle, à l'époque classique à Athènes, c'est le tirage au sort qui va prédominer quantitativement comme mode de désignation des dirigeants (...) L'idée qui sous-tend cette organisation politique, selon les théories d'Aristote, est que les gouvernants ne peuvent gouverner que parce qu'ils auront été eux-mêmes gouvernés auparavant. Et le reste des citoyens acceptera d'être gouverné car ils seront eux-mêmes en mesure de gouverner ultérieurement”*¹². De nombreuses fonctions politiques étaient attribuées par tirage au sort parmi les citoyens volontaires, dont les conseillers de la Boulê qui choisissaient les propositions de loi à présenter à l'Ecclesia, l'assemblée générale des citoyens.

Aujourd'hui, le tirage au sort est utilisé en France pour désigner des jurés au sein des cours d'assises qui exercent la fonction de juge à côté de magistrats professionnels au procès des personnes accusées de crimes.

Une première expérience au niveau national

Le 2 juillet 2019, le Premier Ministre demande officiellement au CESE d'organiser la Convention Citoyenne pour le climat dans une lettre de mission, qui *“traduit un changement de méthode et de gouvernance pour accélérer la transition écologique”*¹³.

Il exprime officiellement le mandat de la Convention : *“La Convention sera composée de 150 citoyens tirés au sort et représentatifs de la diversité de la société. Elle aura pour mandat de 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. Au terme de ses travaux, elle adressera publiquement au gouvernement et au Président de la République un rapport faisant état de ses discussions ainsi que l'ensemble des mesures législatives et réglementaires qu'elle aura jugées nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle pourra désigner, parmi les mesures législatives, celles dont elle jugerait opportun qu'elles soient soumises à un référendum. Le gouvernement répondra publiquement aux propositions émanant de la Convention Citoyenne et publiera un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de ces propositions. Celle-ci pourra, le cas échéant et si elle le souhaite, exprimer un avis sur les réponses du gouvernement.”*

¹²

https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/12/03/de-la-democratie-athenienne-a-la-ve-republique-qu-est-ce-qui-nous-pousse-a-voter_6104553_3232.html

¹³ <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/lettre-de-mission.pdf>



La lettre de mission du Premier Ministre entérine plusieurs nouveautés remarquables dans le champ démocratique contemporain :

- **Le tirage au sort comme un mode de désignation, pour “impliquer toute la société dans la transition écologique, à travers un échantillon représentatif de citoyens”, ce qui implique une nouvelle forme de légitimité de représentation de la société,**
- **La demande d’aller dans le détail de la mise en oeuvre législative et réglementaire des recommandations,**
- **Un lien avec les institutions démocratiques traditionnelles à travers l’évocation du référendum, une réponse publique du gouvernement ainsi qu’un calendrier de mise en oeuvre.**

Cette lettre de mission, très forte par son objectif de contribution directe à la rédaction d’une décision - et non simplement d’une consultation - a constitué une première pour notre pratique démocratique. De fait, les moyens financiers qui ont été consacrés à la Convention - 5.4 millions d’euros prévus initialement et 6.5 millions in fine - ont été conséquents et “chers” si l’on compare à un processus de consultation citoyenne, bien que raisonnable si l’on compare au budget de l’Assemblée nationale selon Jean-Michel Fourniau, Président du Groupement d’intérêt scientifique "Démocratie et Participation" (CNRS) et membre du comité de gouvernance de la Convention. En termes de reconnaissance de la part du politique, la Convention citoyenne a rencontré 3 fois le Président de la République, plusieurs fois le premier ministre, quasiment l’intégralité du gouvernement, etc.

Une redevabilité attendue supérieure aux commissions classiques

La lettre de mission évoquait la possibilité pour la Convention citoyenne d’exprimer un avis sur les réponses du gouvernement.

Cet avis s’est rendu de la façon suivante :

- Le gouvernement a présenté l’ensemble de ses réponses aux membres de la Convention lors de 6 webinaires du 13 au 24 février et mis en place un site de suivi des 149 mesures : <https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat/>
- Une huitième session s’est déroulée en visioconférence du 26 au 28 février 2021¹⁴. Lors de cette session, des experts du groupe d’appui ont présenté leurs analyses de la correspondance entre les propositions de la Convention Citoyenne et les réponses apportées par le gouvernement. Les membres de la Convention ont échangé et débattu puis voté individuellement sur chacune des thématiques ainsi que sur 4 questions générales proposées par le comité de gouvernance sur une échelle de 1 à 10.

Les notes attribuées par les membres de la Convention sont plutôt sévères car ils jugent les réponses insuffisantes et parcellaires, avec une moyenne de 3.3 sur 10 sur la transposition de leurs mesures.

14

https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2021/03/CCC-rapport_Session8_GR-1.pdf



Cet épisode fut critiqué pour plusieurs raisons :

- Il y avait en moyenne 99 votes exprimés par question, donc un bon tiers des membres de la Convention ne se sont pas exprimés (ils étaient 160 au total en comptant les titulaires de remplacement).
- Il semble probable qu'une vingtaine de membres aient voté systématiquement 0 dans un objectif de sanction généraliste du gouvernement plutôt que de réponse à la question posée (il y eut par exemple 20 votes à 0 sur la révision de l'article 1er de la Constitution alors que le gouvernement l'avait repris à la lettre).

Thierry Pech, co-président du comité de gouvernance de la Convention Citoyenne, juge sévèrement cet épisode dans son ouvrage *Le Parlement des Citoyens* et estime qu'il s'agit d'une confusion des rôles préjudiciables : *“En mettant les citoyens d'abord dans la position de co-constructeurs de l'action publique, puis dans celles de censeurs du pouvoir, on leur demande d'être juges et parties, et on les plonge dans un rôle politique qui n'a rien à voir avec leur vocation délibérative.”*

Si Démocratie ouverte convient qu'une telle session de “réponse au gouvernement” devrait être repensée pour de prochains exercices délibératifs, le principe d'un retour sur la réponse apportée par le commanditaire aux propositions d'une Convention Citoyenne est clef pour s'assurer de la mise en œuvre et créer une redevabilité. Cette étape permet de poser publiquement une appréciation sur une action du gouvernement trop souvent évasive quand les recommandations ne sont pas alignées avec son propre agenda politique. Les quelques *“stratagèmes de vote”* font aussi partie d'une vie démocratique et ne doivent pas être décriés au nom d'une délibération qui serait dénuée de toute arrière pensée politique. Le fait est que l'appréciation globale du traitement fait par le gouvernement était mauvaise, et que la note finale en est l'illustration.

De fait, il est notable et positif que la Convention Citoyenne ait reçu des réponses sur 146 de ses mesures (le Président de la République en avait écarté 3 d'emblées lors de la réception des mesures, arguant de “jokers” - nous y reviendrons), même si celles-ci n'ont pas été à la mesure des attentes. On voit ici une nette différence avec une commission ou un rapport classique dont l'exécutif retient habituellement quelques propositions et ferme les yeux sur les autres, sans aucune redevabilité envers les auteurs. **Grâce au format, mandat et nouvelle forme de légitimité des tirés au sort de la Convention, le gouvernement a dû être redevable sur l'ensemble des propositions** comme en atteste le site internet mis à disposition qui justifie - a minima - ce qui n'a pas été appliqué.

Un coup d'accélérateur pour les assemblées citoyennes

La couverture médiatique autour de la Convention citoyenne a été forte et s'est focalisée sur le principe du tirage au sort de citoyens pour émettre des propositions. Selon un sondage effectué par ELABE pour le Réseau Action Climat en juin 2020¹⁵, 70% des Français ont entendu parler de la Convention Citoyenne. Cette portée est sans précédent pour une assemblée citoyenne tirée au sort en France.

¹⁵ https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2020/06/elabe_rac_25062020.pdf



D'après ce même sondage, 60% des Français jugeaient la Convention Citoyenne légitime pour faire des propositions au nom de l'ensemble des Français, avec une adhésion spécialement forte chez les plus jeunes (78% chez les 18-24 ans, 70% chez les 25-34 ans) et les CSP- (66%), publics qui délaissent le plus les modes traditionnels de représentation.

Fort de ces succès, la Convention Citoyenne a suscité la création d'autres conventions ou assemblées citoyennes à divers échelons à travers la France. On peut notamment citer :

- Au niveau régional sur le climat : la [Convention citoyenne pour l'Occitanie](#) en septembre et octobre 2020, la [Convention citoyenne locale pour le Climat d'Est-Ensemble](#) de septembre 2021 à février 2022.
- Au niveau sectoriel, la [Convention des entreprises pour le Climat](#)
- Au niveau métropolitain, la Convention citoyenne pour le Climat de Grenoble Alpes Métropole
- Au niveau municipal, des assemblées citoyennes inspirées de la Convention pour réinventer la participation au niveau local : [Assemblée citoyenne de Nancy](#), [de Paris](#), [de Poitiers](#)
- Autour du Covid, et discutable sur le terme de "Convention citoyenne", la [Convention citoyenne de Nantes Métropole](#), et la [Convention Citoyenne Covid-19 de Grenoble](#).

Une forte contribution pour renforcer l'action climat

En dépit des succès de la Convention, force est de constater que la France n'est toujours pas sur la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effets de serre requise pour respecter l'accord de Paris. Dans quelle mesure la Convention Citoyenne pour le Climat a-t-elle pour autant fait avancer le combat contre le dérèglement climatique en France ?

149 propositions pertinentes et robustes

Le rapport rendu par la Convention est la première des contributions : **face à une incapacité des législateurs à mettre en oeuvre les réformes nécessaires pour contenir le réchauffement climatique, la Convention a soumis des propositions très ambitieuses et d'après les enquêtes menées comme celles d'ELABE pour le RAC (Réseau Action Climat), auxquels les Français sont favorables** - à l'exception notable des 110km/h écartée d'emblée par le Président de la République. La réception du rapport par les experts a également été favorable : le Haut-Conseil pour le Climat a souligné dans son rapport 2020 *"une initiative remarquable à valoriser (...) et recommande qu'y soit donnée une suite à la hauteur du travail collectif effectué, tel que s'y est engagé le gouvernement."*, les associations environnementales ont apporté leur soutien avec plus de 700 organisations qui répondent à l'appel des membres de la Convention en dépit d'une forte défiance initiale.



Une sensibilisation du grand public au changement climatique

Au-delà du rapport, la Convention citoyenne a contribué à sensibiliser ses propres membres et le grand public sur la question du dérèglement climatique. **Le simple fait que 150 citoyens tirés au sort, devenus bien informés sur la question, deviennent “écologues” ou en tous cas passionnés du climat est un enseignement en soi.** Une des craintes des associations était justement un scénario où les citoyens concluaient qu’il ne fallait “pas trop changer”. D’après le questionnaire administré par les animateurs à l’issue de la 7ème session¹⁶, le niveau d’engagement déclaré dans la transition écologique est à 7.8/10 en ce qui concerne le mode de vie individuel et 5.2/10 concernant sa participation dans des actions collectives. La couverture médiatique a également permis de sensibiliser l’opinion publique sur l’urgence climatique. Comme l’a souligné Mathilde Imer lors d’une audition auprès des Gilets citoyens : *“On a entendu parler d’écocide sur BFM TV !”*

De manière générale, la Convention a permis de maintenir à l’agenda médiatique et politique la question climatique, et notamment au moment de la crise du Covid qui a vu de nombreux pays enterrer le sujet à ce moment-là. Les membres de la Convention ont d’ailleurs transmis en avance une partie de leurs travaux au gouvernement pour ne pas être oubliés lors de l’élaboration du plan de relance.

Un progrès de la législation sur le climat

Enfin, la Convention a permis de faire avancer la France grâce à la mise en place de décisions réglementaires, législatives et financières principalement intégrées dans le plan “France Relance” et dans la loi “Climat et résilience”. Les experts du groupe d’appui ont estimé lors de la session 8 que 24% des propositions de la Convention étaient mises en œuvre, 44% partiellement, 14% mises en œuvre en empruntant d’autres voies que celles imaginées par les membres de la Convention et 18% pas mises en œuvre du tout.

On peut donc mettre au crédit de la Convention la contribution à verdir le plan de relance mise en place par le gouvernement et la mise en action de la loi dite “Climat et résilience”. L’exposé des motifs du projet de loi¹⁷ le dit d’ailleurs clairement : *“Avec ce projet de loi, complémentaire du plan France Relance, de dispositions votées en loi de finances, de décisions prises lors des Conseils de défense écologique ou encore d’actions portées au niveau européen et international, ce sont plus d’une centaine de mesures proposées par la Convention citoyenne pour le climat qui sont aujourd’hui déjà en mises en œuvre ou en passe de l’être partiellement ou totalement, sur les 146 retenues par l’exécutif fin juin 2020. Ce projet de loi traduit les dispositions de nature législative recommandées par la Convention citoyenne.”*

¹⁶ https://www.participation-et-democratie.fr/system/files/inline-files/Session_7_graph_animateurs.pdf

¹⁷ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3875_projet-loi



Selon le média Reporterre¹⁸, le constat est plus sévère avec seulement 10% des propositions de la Convention Citoyenne qui ont effectivement été reprises sans modification (soit 15 propositions), 37% qui ont été modifiées ou édulcorées (55 propositions) quand 53% des propositions ont été rejetées ou non appliquées (79 propositions).

La loi est promulguée et publiée au Journal officiel le 24 août 2021, comprend 305 articles et reprend les 5 axes des travaux de la Convention “Consommer”, “Produire et travailler”, “Se Déplacer”, “Se loger” et “Se nourrir.” Quoique insuffisante, elle constitue quand même une des lois les plus ambitieuses votée à ce jour et comporte de nombreuses avancées qui ouvrent le pas à d’autres, notamment en terme d’artificialisation des sols (pour la première fois avec des objectifs fixés), de gouvernance de la transition écologique (création du concept de négociation au sein de chaque secteur émetteur), l’expérimentation d’un Éco-score sur les produits de consommation, etc.

La Convention Citoyenne pour le Climat compte de beaux succès à son actif et a indéniablement fait avancer les choses dans la bonne direction. Néanmoins, cette expérimentation n’a pas obtenu le résultat escompté en terme d’impact pour la réalisation de la mission, à savoir la mise en place des mesures permettant à la France de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 40% dans un esprit de justice sociale. Au-delà de cet échec à interroger, Démocratie ouverte relève de nombreux défis et points à améliorer pour la suite.

18

<https://reporterre.net/Convention-pour-le-climat-seules-10-des-propositions-ont-ete-reprises-par-le-gouvernement>



Deuxième partie : Les défis et points d'amélioration de la Convention

De l'inconvénient d'être un ovni

La naissance même de la Convention venait souligner un échec du système existant, incapable de mettre la France en route vers les objectifs qu'elle s'était fixée. Il fallait donc s'attendre à un certain nombre de frottements, voire de blocages avec les personnes du système existant dans la mise en place de ce qu'elle préconisait.

"Ce qui sortira de cette convention, je m'y engage, sera soumis sans filtre, soit au vote du Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire directe." - Emmanuel Macron, conférence de presse du jeudi 25 avril 2019.¹⁹

En créant un dispositif nouveau sans l'inscrire dans le cadre légal existant, le président Emmanuel Macron a ouvert une voie originale, garantissant "sur son nom seul" l'impact de la Convention sur la décision publique. L'engagement du Président de la République devant les Français est certes puissant mais ne constitue pas une garantie juridique, ni un gage de réussite.

L'image d'Emmanuel Macron a été fortement associée à celle de la Convention Citoyenne pour le Climat, ce qui était à double tranchant

L'origine présidentielle de la mise en place de la Convention a été à la fois un atout considérable et un défi. D'un côté, ce signal a permis à la Convention de "peser" à tout niveau, de l'autre cela a associé fortement l'image du Président à l'initiative.

D'un point de vue politique, certains ont vu là une nouvelle preuve de la verticalité du pouvoir et la volonté de contournement des corps intermédiaires par le Président de la République, pour être "seul face au peuple". En tout état de cause, il apparaît qu'il y avait une volonté forte de la part de l'Élysée (et du Ministère de la Transition Écologique) sans que cet enthousiasme ne soit forcément partagé par Matignon, le reste du gouvernement et de la majorité.

Cette origine présidentielle a eu d'une part comme conséquence une défiance extérieure vis-à-vis de l'objet Convention parce qu'elle était de l'initiative du président, et de l'autre une conséquence sur les citoyens de la Convention elle-même qui redoutaient d'être des pantins, ou de paraître comme tels.

Craignant la manipulation, les membres de la Convention ont par exemple refusé d'emblée le principe d'une taxe carbone, rabrouant en séance plénière de manière assez explicite une experte qui la mentionnait. La taxe carbone était en effet à l'origine de la crise des gilets jaunes et les citoyens craignaient d'être une caution pour la remise en place d'une mesure impopulaire. Par

¹⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=zLkR6Ps2haA&t=2513s>



ailleurs, peu avant le vote des propositions de la Convention citoyenne et le choix du moyen par lesquels les soumettre, le Président de la République a annoncé dans une interview radio qu'il souhaitait qu'il y ait un ou plusieurs référendums sur les propositions de la Convention. Certains observateurs ont posé l'hypothèse que cette prise de position présidentielle a joué dans la décision des membres de la Convention de ne pas demander les référendums préconisés par le Président.

Une articulation difficile entre Convention et Parlement

Indépendamment de la Convention, le régime de la 5e République donne peu de pouvoir au Parlement et bien plus à l'exécutif. Au moment de la mise en place de la Convention, le Parlement est particulièrement affaibli. Lorsque les députés apprennent la création de la Convention Citoyenne par le biais de la presse, nombreux sont ceux qui la perçoivent assez vite comme une disqualification des parlementaires.

Il est à noter que Démocratie Ouverte avait proposé et poussé pour une intégration d'un collègue d'élus au sein de la Convention, lors des négociations sur sa mise en place. Cette proposition avait reçu un veto de la part de Matignon, dont un conseiller a argué "qu'[on ne mélangeait] pas les torchons et les serviettes." Par ailleurs, le Sénat et l'Assemblée nationale ont refusé de "prêter" des administrateurs à la Convention, ce qui a conduit à la création du comité légistique de la Convention.

D'autres rapports possibles entre assemblées citoyennes et parlement ?

L'Assemblée citoyenne sur le climat du Royaume-Uni - Climate Assembly UK - a été missionnée par six comités spéciaux de la Chambre des Communes portant sur ces sujets clés pour une transition bas-carbone et résiliente (Entreprises, énergie et stratégie industrielle ; Audit environnemental ; Logement, Communautés et Gouvernement local ; Science et Technologie ; Transport ; et Budget), une initiative conjointe sans précédent dans le système parlementaire britannique. L'assemblée devait nourrir le travail des parlementaires sur la mise en œuvre d'une transition vers la neutralité carbone d'ici 2050. L'absence d'engagement à donner suite aux propositions citoyennes et la tenue d'élections nationales peu après l'assemblée, modifiant la composition de la Chambre des Communes, a certes limité l'impact de cette assemblée, au-delà de quelques référencements dans des enquêtes et débats parlementaires. Néanmoins, son organisation a permis de renforcer, surtout avant les élections, un soutien transpartisan au principe d'une assemblée citoyenne et de nouvelles mesures climat. Cette expérience souligne l'importance du calendrier électoral pour assurer un impact plus durable.

L'assemblée citoyenne sur le climat allemande, organisée par l'ONG Citizens' Climate Protection Initiative, montre l'intérêt d'une autre option : celle d'associer les parlementaires en amont pour la définition du mandat et de convier des élus de tous bords politiques à une session de l'assemblée. L'assemblée climat ayant été lancée en amont des élections fédérales de 2021 pour soumettre des propositions au nouveau gouvernement, ce travail avec les parlementaires faisait partie de la stratégie d'influence conçue par la société civile allemande. Les représentants des différents partis



politiques ont pu, tout comme des représentants de la société civile, transmettre leurs suggestions sur les sujets prioritaires que pourrait traiter l'assemblée citoyenne sur le climat. Ils ont également été invités à la septième session de l'assemblée, celle de mi-parcours, pour répondre aux questions des citoyens participants et échanger avec eux. De telles discussions permettent de préparer l'accueil politique des propositions citoyennes et d'éclairer certaines délibérations avec des informations supplémentaires sur les législations existantes. Si le nouveau gouvernement n'a pas encore répondu aux propositions citoyennes soumises en septembre 2021, son accord de coalition pose des jalons pour une institutionnalisation du rôle des assemblées citoyennes dans le cadre parlementaire. Il mentionne une volonté du nouveau gouvernement d'améliorer le processus décisionnel en ayant recours à de nouvelles formes de délibération citoyenne, notamment les assemblées citoyennes, dont la soumission des propositions au Bundestag serait garantie.

Bouyé M. et Excell C. 2022 (à paraître). *Les assemblées citoyennes et l'urgence climatique*. WRI: Washington DC.

Parmi les reproches faits à la Convention, certains parlementaires ont considéré que la parole ou le travail d'un parlementaire semblait avoir moins de valeur que celui d'un citoyen tiré au sort, arguant notamment du fait qu'un grand nombre de travaux réalisés précédemment par les parlementaires rejoignaient les propositions des membres de la Convention, sans que ces travaux parlementaires ne connaissent d'aboutissement dans la loi. Cette impression a été renforcée par la considération et le temps consacré par le Président de la République à la Convention, en contraste avec celle consacrée aux parlementaires.

Lors de la Convention elle-même, les parlementaires ont été invités à assister aux séances publiques de la Convention par le CESE et il y a eu plusieurs rencontres et présentations de la démarche par les membres de la Convention ou par le CESE. Pour autant, **les parlementaires n'ont de fait pas été assez associés aux travaux eux-mêmes, ce qui n'était pas optimal pour préparer un "atterrissage législatif" des propositions de la Convention**. La propension de certains membres de la Convention à parler de "leur loi" n'a pas manqué de faire s'étrangler certains députés qui rappellent que la loi est celle de la représentation nationale.

Enfin, un autre coup dur pour les parlementaires fut que les propositions de la Convention Citoyenne n'arrivèrent pas telles quelles au Parlement mais furent profondément transformées par l'exécutif et les administrations, entre la remise du rapport et le dépôt du projet de loi. C'est seulement à ce moment-là que les parlementaires ont finalement pu travailler sur les mesures de la Convention (contrairement à la promesse initiale d'un lien direct, "sans filtre", entre la Convention et le Parlement).



Une gouvernance ad hoc non-soutenable pour le long terme

La lettre de mission du Premier Ministre confiait au CESE l'organisation de la Convention Citoyenne et la mise en place d'un comité de gouvernance comprenant aux côtés de représentants du CESE, des représentants du Ministère de la Transition écologique ainsi que des personnalités qualifiées dans le domaine de l'écologie, de la démocratie participative et des sujets économiques et sociaux, et enfin des représentants de la Convention elle-même une fois qu'elle serait constituée. La composition du comité de gouvernance avait été un élément important dans la négociation décrite en introduction.

Compte-tenu du contexte, la gouvernance de la Convention a bien fonctionné et prouvé qu'une instance extérieure au gouvernement était capable de garantir l'impartialité et la qualité du dispositif démocratique. Néanmoins, le caractère "bricolé" du comité de gouvernance pour garantir une sorte d'équilibre des pouvoirs entre les parties intéressées, si elle a été utile de manière contextuelle, n'est pas à la hauteur pour une généralisation de l'exercice.

Lors de la conception de la Convention citoyenne, l'Elysée a insisté pour que la Convention se passe au CESE, lui-même en profonde transformation et à la recherche de son positionnement. Démocratie ouverte n'était alors pas favorable à cette option. De fait, nous estimons qu'il y a eu un conflit d'intérêt entre le CESE et la Convention Climat : certaines mesures sur le rôle du CESE ont été poussées par des membres du CESE auprès de citoyens de la Convention, se retrouvant au sein de leurs 149 propositions finales. En plus du problème déontologique que constitue ce conflit d'intérêt en lui-même, la vision défendue par le CESE pour sa réforme présentait le risque de dénaturer les Conventions citoyennes. Nous avons ainsi pu observer la volonté du CESE de ramener l'organisation de potentielles futures Conventions citoyennes dans son giron, transformant un dispositif innovant de démocratie délibérative nationale en outil participatif plus classique, dédié à ouvrir le fonctionnement consultatif du CESE aux citoyens. La moitié du comité de gouvernance était composée de membres du CESE. Dans son audition par les Gilets Citoyens, Jean-Michel Fourniau témoigne que les membres du CESE ont à plusieurs reprises pris la parole et pris position en tant que groupe sur les décisions au sein du comité de gouvernance - "dans un esprit de corps" - plutôt qu'en privilégiant l'intérêt supérieur de la Convention. Pour Jean-Michel Fourniau, un comité de pilotage nécessite des personnes *intuitu personae*, qui s'engagent individuellement, mais pas les représentants d'intérêts désignés ou de groupes constitués. Par ailleurs, le lien entre le comité de gouvernance et le CESE n'a jamais été réellement spécifié et a pu donner lieu à des conflits de légitimité au cours des travaux de la Convention.

Au-delà des membres du CESE, le reste du comité de gouvernance, dont ses co-présidents, présentait des compétences complémentaires mais était globalement assez endogame, avec une diversité idéologique faible - du fait de l'élaboration de sa composition qui relevait d'une négociation politique. Cela a été, à juste titre, reproché à la Convention. Nous considérons également qu'il manquait sûrement au sein des compétences du comité, une personne spécialiste de la macroéconomie et des finances, ce qui a indirectement eu un impact sur la formation des membres de la Convention et, derrière, sur les résultats de la Convention.



Enfin, conformément à la lettre de mission du Premier Ministre, l'indépendance de la Convention était garantie par 3 garants, nommés par l'Assemblée nationale, le Sénat et le CESE. Ce collège de garants avait pour rôle officiel de veiller à ce que les travaux de la Convention se déroulent dans le respect des principes d'impartialité et de sincérité. Les garantes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont restées assez discrètes. Celui choisi par le CESE était Cyril Dion, membre du collectif des Gilets Citoyens au rôle clef dans la mise en place de la Convention. Figure médiatique engagée, il a su mettre au mieux la Convention sur le devant de la scène et interpeller inlassablement le gouvernement pour s'assurer du respect du mandat initial (notamment le respect du fameux "sans filtre"). Son rôle, très important, n'a pas été celui décrit initialement et attendu traditionnellement d'un garant, tel que défini par la CNDP ou exercé à l'étranger. Il s'est davantage rapproché d'un rôle de "champion" ou de patron, comme celui qu'a pu jouer l'ancien Président allemand Prof. Dr. Horst Köhler pour faire connaître et promouvoir l'assemblée citoyenne allemande sur le climat. **A l'avenir, il nous semble important que le rôle de garant soit occupé à haut niveau - sûrement institutionnel - et de manière neutre.** À titre de comparaison, dans la plupart des autres assemblées climat à l'étranger, le rôle de garant est tenu par des panels académiques, multidisciplinaires, et/ou des panels de conseillers, représentant une grande diversité des acteurs concernés (entreprises, ONG, syndicats, etc.), ou encore par un président ayant exercé de hautes fonctions par le passé. Le mélange des genres expérimenté durant cette première Convention, est à éviter pour de prochaines démarches. Néanmoins, la fonction occupée par Cyril Dion, à savoir exercer une forme de rapport de force (notamment grâce au pouvoir médiatique) pour s'assurer que le commanditaire respecte sa part du contrat, est une fonction indispensable, qui peut être atteinte sous une autre forme et une autre dénomination que celle de "garant".

Le processus imaginé n'offrait aucune garantie réelle sur le traitement des propositions de la Convention

En effet, le cœur de l'échec de la Convention du point de vue de Démocratie ouverte est que la réponse politique n'a pas été conforme aux engagements du Président de la République.

Une fois les 149 mesures présentées au Président de la République le 29 juin, celui-ci en a écarté 3 d'emblée, sans arguments étayés, arguant de jokers évoqués au mois de janvier. Malgré la réitération de l'engagement du Président de la République à mettre en oeuvre les 146 mesures restantes, "y compris celles qui méritent encore d'être affinées ou complétées", les propositions sont parties dans les ministères pour une transposition qui est devenue au cours du temps un profond remodelage, faisant drastiquement baisser la portée des mesures initiales.

Outre la session 8 où les membres de la Convention ont pu exprimer leur déception face à la mise en oeuvre très édulcorée de leurs préconisations, **la Convention ne disposait pas de procédure pour confronter ce qui avait été promis à ce qui a été fait.** Du fait du caractère expérimental de la Convention, il régnait une incertitude sur sa nature délibérative, décisionnelle ou consultative et cette confusion n'a pas été dans un sens favorable à la baisse des émissions de gaz à effet de serre.



Un mandat trop large

La Convention Citoyenne avait pour mandat de 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. Démocratie Ouverte a activement participé à la définition de ce mandat lors des négociations et prend sa part de responsabilité dans ce qui s'est révélé, a posteriori, probablement trop large au regard des moyens et du temps de travail de la Convention.

Si le caractère holistique de la transition rendait ce mandat "total" pertinent, il a fallu le diviser en 5 groupes de travail pour permettre aux citoyens de rentrer dans le sujet : se nourrir, consommer, se déplacer, se loger et travailler/produire. Ce découpage, qui n'a pas forcément été publiquement justifié, a rendu difficile la faculté à traiter les sujets transversaux, qui avaient une grande importance pour appréhender des réformes systémiques - un groupe de travail supplémentaire et transversal ("l'escouade") a été créé puis abandonné, car jugé insuffisamment inclusif et transparent par certains participants. Par ailleurs, du fait de ce découpage et probablement par manque de formation sur le sujet, deux enjeux majeurs pour la transition n'ont pas été abordés : la question de la redirection des flux macroéconomiques et la question énergétique, mais aussi la question démocratique (au delà de la réforme du CESE), ce qui a affaibli aux yeux de nombreuses personnes la crédibilité des membres de la Convention à appréhender les vrais enjeux et aborder les sujets qui fâchent.

La subdivision en sous-groupes pose aussi un problème méthodologique majeur : la qualité et la légitimité d'un exercice de démocratie délibérative vient justement d'un principe de délibération directe d'un sujet par l'ensemble des membres du panel. L'adoption des propositions est alors éclairée par les échanges et les travaux réalisés par le groupe en amont. Or, une subdivision du groupe sur différentes thématiques empêche le traitement de l'ensemble des sujets par l'ensemble des membres de la Convention. Il en résulte un phénomène de "délégation de confiance" que nous connaissons bien dans de nombreux fonctionnements collectifs (par exemple dans les commissions à l'Assemblée nationale ou au Sénat). Tous les citoyens de la convention ont dû voter l'ensemble des mesures alors qu'ils n'avaient vécu la logique d'auditions, de co-construction et de débats approfondis que sur environ 1/5e de ces propositions (celles qui ont été traitées dans leur groupe).

Eu égard à ce mandat très large, le temps d'appropriation a été important vu le nombre de sujets à traiter et il a fallu augmenter les ressources humaines disponibles en doublant le groupe d'appui (passage de 7 à 14 personnes) et en augmentant le nombre de sessions. L'axe de justice sociale, clef, a manqué de ressources et de sessions dédiées, de même que les véritables moments délibératifs, pourtant à la plus haute valeur ajoutée, qui ont eu moins de temps au détriment de l'apprentissage.

En chargeant les citoyens de trouver des "mesures structurantes", on s'assurait qu'il sortirait de l'exercice des choses concrètes. On peut cependant reprocher à ce type de mandat de limiter la dimension politique de l'exercice avec la capacité à produire une vision de la société dans laquelle se projeter. Auditionnée, Marine Fleury, juriste engagée auprès d'associations de défense de



l'environnement et membre du comité légistique, y voit une demie-réussite : *“Il y a un effet catalogue des solutions, qui peuvent paraître dérisoires... Le mécanisme a été pensé comme un catalogue de solutions techniques, mais pas de représentations concernant un monde désirable. (...) Pour ces travaux très denses, au niveau de la communication il y a eu une difficulté à saisir la philosophie générale de ce qu'est le monde désirable.”*

Qui trop embrasse mal étreint ?

Compte-tenu des contraintes de mandat et de temps, le rapport de la Convention propose 149 mesures dans de nombreux domaines détaillées dans les 460 pages du rapport final : c'est un travail substantiel à “absorber” pour ceux qui doivent les mettre en œuvre ensuite, et plus encore pour les observateurs et le grand public. Pensées comme un tout, les mesures n'ont à dessein pas été priorisées les unes par rapport aux autres. Il est par ailleurs difficile de “résumer” le travail et les décisions majeures de la Convention.

Le comité légistique est arrivé trop tardivement dans le processus et ne dispose pas de l'ensemble des moyens humains nécessaires pour aller au bout de l'exercice consistant à traduire chaque proposition en texte de loi ou réglementaire. Ces transcriptions légistiques, innovation majeure de la Convention, ne couvrent pas l'ensemble des travaux et sont de l'avis même du comité légistique encore largement imparfaites. Comme il le rappelle dans le rapport final : *“il a disposé de moyens limités, n'a pas pu consulter les organismes professionnels ni l'ensemble des administrations concernés. Même s'il s'est efforcé de faire le maximum, il livre donc des analyses et des propositions de rédaction qui n'épuisent pas les sujets traités et devront être complétées lorsque le gouvernement envisagera la mise en œuvre des propositions des citoyens.”* De ce fait, la possibilité d'un “sans filtre” que nous appelons de nos vœux n'a pas été possible pour l'ensemble des propositions. Parmi les propositions non traduites figuraient des propositions clefs pour l'édifice global comme par exemple l'accompagnement des salariés et des entreprises dans la transition (PT 4.1). Sans cette mesure, d'autres propositions qui provoqueraient des destructions d'emploi devenaient beaucoup plus difficilement acceptables. **La présence d'un comité légistique - ou idéalement d'administrateurs comme nous le souhaitions initialement - dès le démarrage d'une convention et en nombre suffisant est à préconiser pour la suite, de même qu'une priorisation choisie (et non subie) des mesures finales adoptées par la Convention.**

En outre, la question du financement des mesures ne faisait pas partie du mandat. Le Premier Ministre en avait certes parlé dans son discours aux membres de la Convention lors de leur première session mais le comité de gouvernance a divergé sur la place à lui consacrer dans les débats. Avec peu de temps consacré, elle s'est conclue par des orientations en matière financière dans le rapport final. Cela a joué défavorablement pour la crédibilité des mesures et leur implémentation ultérieure, notamment dans la mesure où l'administration de Bercy est extrêmement puissante.



A posteriori, nous recommandons des mandats moins étendus qui permettraient d'aller plus en profondeur à différents niveaux pour donner toutes leurs chances aux propositions d'être adoptées.

Un meilleur équilibre à trouver sur l'expertise à mobiliser

Le groupe d'appui manquant de transparence et de cadre

Les citoyens de la Convention ont été accompagnés par de nombreux experts sur des modes d'intervention variés. Parmi ces experts, les membres du groupe d'appui ont une importance particulièrement grande car ils ont eu un accès continu aux membres de la Convention et faisaient directement partie de l'organisation, ce qui pouvait éventuellement faire baisser la garde sur l'esprit critique à conserver envers eux. Si la majorité des membres du groupe d'appui semble s'être bien autorégulé, il semble que certains experts aient - consciemment ou pas - donné leur opinion au-delà de seules connaissances. Par ailleurs, le groupe d'appui a été constitué tardivement et la sélection des membres s'est faite de manière peu claire.

Pour améliorer cet aspect, il convient d'organiser l'instance d'expertise plus en amont. **Pour constituer un vivier d'experts reconnus et impartiaux, les critères et le processus de sélection des membres du groupe d'appui doivent être rendus publics et leurs interventions cadrées.** Pour le cadrage, on peut imaginer commencer par une session de présentation méthodologique clarifiant le rôle des membres du groupes d'appui, distinguant connaissance et opinion, et expliquant aux citoyens les bonnes pratiques à respecter pour faire appel à eux (ceux-ci ont eux-mêmes tendance à demander "qu'est-ce que vous en pensez ?", surtout en début de processus). Ensuite, ces travaux pourraient être formalisés. Le comité légistique a par exemple expliqué systématiquement sa méthode et son processus de réflexion en produisant des supports pour les citoyens, pratique qui pourrait être généralisée à l'ensemble des intervenants semi-permanents.

Cet effort de présentation du rôle et des modes d'interaction possibles devra également être fourni pour les observateurs et chercheurs qui suivent la Convention. Les relations ont en effet pu être difficiles avec eux car ils n'avaient pas été présentés alors qu'ils assistaient aux travaux en petit groupe, alimentant le soupçon des citoyens.

Une sélection des intervenants externes à clarifier et formaliser

De nombreux intervenants ont été auditionnés par les membres de la convention, ce qui a permis une expression des intérêts privés de façon cadrée. Néanmoins, il est à souligner qu'il n'a pas été possible de faire venir certains acteurs, qui n'ont pas répondu favorablement à l'invitation qui leur avait été faite, par exemple pour le patron d'Amazon France.



Les interventions en binôme d'acteurs différents, pouvant porter la contradiction mutuelle, est à privilégier.

Un reproche qui a été fait à la Convention est d'avoir certes consulté l'ensemble des acteurs au moment de la phase d'apprentissage dans les premières sessions, mais de ne pas avoir eu d'échanges avec eux après avoir élaboré leurs propositions. A cause de cet absence d'aller-retour, notamment avec les acteurs impactés directement par les mesures proposées, il a été reproché aux mesures de manquer d'esprit de conséquence. **On pourrait envisager à l'avenir un moment de confrontation qui permettrait aux citoyens de la Convention de mesurer les retours et d'affiner leurs propositions s'ils l'estiment nécessaires.**

De manière générale, il est souhaitable que les conséquences des mesures envisagées soient davantage pesées et mises en visibilité - signe qu'elles sont assumées et non oubliées (comme certains l'ont cru).

L'intégration de l'administration à améliorer

Un écueil majeur de la Convention est que l'administration n'a pas véritablement intégrée dans les processus d'auditions ou d'élaboration. Or, ne serait-ce que sur des questions de faisabilité technique, ces échanges auraient été très bénéfiques. Ensuite pour faire atterrir les mesures dans la réalité et leur déploiement, il faut permettre aux différentes administrations de se mettre en capacité de comprendre les intentions et les traductions, et cela n'a pas été fait.

Il est à noter que ce n'était pas si simple à faire car il y avait une forte défiance des citoyens de la Convention vis-à-vis de l'administration, qui est perçue comme proche du pouvoir.

Cet aspect a été mieux pris en compte par la Convention citoyenne locale d'Est ensemble. Lors de la session 4 le 14 décembre 2021 étaient prévus des interventions et des échanges avec les représentants des directions d'Est Ensemble concernées par les propositions en cours d'élaboration.

Un lien au processus décisionnel équivoque et déceptif

Qu'allaient devenir les propositions issues de la Convention ? La promesse du fameux "sans filtre" faite par le Président et la réitération de son engagement à plusieurs reprises a donné un gage de sérieux qui a fait que tout au long du processus les citoyens de la Convention se sont emparés du sujet avec la conviction que leur travail serait utilisé de manière concrète, en opposition au Grand Débat auquel nous reprochions de n'aboutir à rien.

Lors des négociations, les Gilets Citoyens avaient renoncé à exiger une issue référendaire automatique à l'issue des travaux de la Convention citoyenne. L'issue référendaire restait une possibilité que les citoyens de la Convention pouvaient néanmoins demander, outre le vote au Parlement et l'application réglementaire directe.



La faible sollicitation du référendum par la Convention

Lors de la session 7, les citoyens de la Convention ont voté pour les propositions mais également pour le choix ou non de recours au référendum pour les différents éléments²⁰. Au grand dam de Démocratie Ouverte, ils ont choisi de demander un référendum pour les mesures qui impliquaient un changement constitutionnel, mais pas pour les autres. Parmi les 2 changements proposés par la Convention sur la Constitution, le Président en a écarté un parmi ses 3 jokers. Il a accepté celui qui prévoyait d'ajouter dans l'article 1 que la République "garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique." Cependant, l'article 89 de la constitution prévoit que pour être soumise en référendum une réforme constitutionnelle soit votée dans les mêmes termes à l'Assemblée nationale et au Sénat. Si le gouvernement a bien déposé un projet de loi constitutionnel à ce sujet le 20 janvier 2021, après deux allers-retours, les chambres ne s'étaient toujours pas mises d'accord et le Premier Ministre a annoncé le 6 juillet son abandon, en blâmant le Sénat.

Le regret de Démocratie Ouverte est que davantage de propositions n'aient pas été proposées au référendum. En effet, le référendum était la demande forte des Gilets Jaunes que la proposition de Convention voulait rendre effective en l'articulant avec la démocratie délibérative. Nous avons le sentiment qu'il y a eu un échec de la méthodologie, avec une sorte de pudeur à expliquer en quoi le recours aux référendums aurait pu aider à la mise en oeuvre des propositions, en donnant la parole à la population, et court-circuitant les édulcorations qui pourraient arriver en passant par une autre voie - et qui sont de fait arrivées. De plus, si la confiance des membres de la Convention envers les parlementaires était louable, cela a renvoyé l'image qu'ils ne jouaient pas le jeu et jugeaient les autres citoyens trop peu renseignés pour comprendre le sujet. Le principe de la Convention était que les mesures élaborées par les citoyens représentatifs seraient acceptables pour tous : alors pourquoi ne pas le démontrer ? Interrogés sur le sujet, une courte majorité des répondants à notre questionnaire regrette aujourd'hui ce choix : *"Ça aurait peut-être obligé le président à tenir sa parole en présentant effectivement nos propositions aux Français."*, *"C'était l'occasion de porter le débat dans la société, d'avoir un espace d'expression de large audience et de légitimer la Convention et son travail (ou pas, selon le résultat du référendum)."* L'un d'entre eux souligne que le choix de voter par bloc de mesures n'a pas facilité la décision. A posteriori, notre impression est que si nous avions réussi à mieux expliquer la façon dont les décisions se prenaient et les risques à chaque étape, les citoyens auraient sans doute choisi de traiter moins de sujets, les auraient travaillés davantage et les auraient envoyés au référendum.

L'échec du sans filtre : que s'est-il passé entre le dépôt des mesures de la Convention et le dépôt du projet de loi Climat et Résilience ?

Au moment où le Président de la République reçoit les mesures, il annonce qu'il respectera son contrat moral et qu'il souhaite que les citoyens soient associés au suivi de la mise en oeuvre. Ce n'était pas prévu et ça ne faisait pas partie du contrat de la Convention, les ministères eux-mêmes se

²⁰ <https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Convention/ccc-rapport-final.pdf>



trouvant pris au dépourvu. Il est à noter que seules 73 propositions sont prêtes de manière à être potentiellement transmises sans filtre, dont une quinzaine avec de fortes réserves du comité légistique. Néanmoins, le Président a bien inclus dans son contrat “celles qui méritent encore d’être affinées ou complétées”²¹.

Très concrètement, le rapport part alors dans les différentes administrations et chaque mesure est confiée à une direction d’administration chargée de faire une mesure d’impact et déterminer la nature de la mesure. A ensuite lieu un processus parallèle avec d’une part des réunions interministérielles qui débattent des impacts proposés par l’une ou l’autre des administrations et font des arbitrages, de l’autre des réunions très formelles associant les citoyens de la Convention, des députés, et des parties prenantes. Les citoyens sont donc tenus au courant des études d’impact, mais pas associés à l’évolution des arbitrages et encore moins à la prise de décision (ils n’ont pas de mandat pour modifier leurs propositions initiales). Ces réunions - convoquées au tout dernier moment ce qui est habituel pour les cabinets et les parties prenantes mais pas pour les citoyens - sont très frustrantes. Des fuites de documents donnent accès aux documents de travail en amont des réunions à certaines des parties prenantes (menant à des enquêtes administratives). Certaines réunions, notamment sur l’aviation civile, sont particulièrement houleuses. Les différentes mesures perdent au fur à mesure de leur vigueur par choix politique (par exemple celui d’aller vers l’incitation plutôt que l’obligation de rénovation thermique), ou car elles sont considérées comme mal calibrées ou peu réalistes (par exemple d’espérer atteindre un niveau de performance énergétique A ou B pour l’ensemble des rénovations). Les mesures qui n’avaient pas été retranscrites légistiquement dans le rapport sont très majoritairement considérées comme à ne pas être prises en compte. En décembre 2021, le projet d’écriture est finalisé. Emmanuel Macron revoit les citoyens de la Convention, procède aux derniers arbitrages et le projet de loi part au Conseil d’Etat. Au moment où le texte est déposé, il n’est satisfaisant pour personne. **La bataille de l’acceptabilité politique des propositions qu’on pensait se voir jouer de manière publique à l’Assemblée s’est déroulée dans les Ministères et les administrations.**

Si “la démocratie délibérative ne doit pas s’arrêter à la porte des ministères ou des assemblées” comme le souhaitait le Président dans son discours du 29 juin, force est de constater qu’elle n’est en tous cas pas rentrée dans la bonne salle de réunion. On l’a vu, le “sans-filtre” n’était pas forcément applicable partout, et certaines mesures avaient en effet besoin d’un travail de réécriture légitime. **Ce que nous reprochons cependant au travail de réécriture qui a été effectué, c’est de n’avoir conservé ni l’intention ni l’impact, et de ne pas avoir argumenté les choix qui ont été fait.** Le site internet mis en place <https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat/>, louable, n’explique pas les choix et a une vision très indulgente de ce que veut dire “mis en œuvre.”

Comme l’exprime Loïc Blondiaux: *“Il y a eu un processus de déstructuration, d’édulcoration des propositions citoyennes qui a brouillé totalement le message qui est incroyablement problématique et qui ne devra pas se renouveler si on veut avoir une chance que ce dispositif soit crédible à l’avenir”.*

Cet épisode a été vécu de façon douloureuse par l’ensemble des acteurs. A l’avenir, et pour maintenir la confiance dans ce genre de dispositifs et la crédibilité générale des acteurs, il importe donc d’être

²¹

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/06/29/le-president-emmanuel-macron-repond-aux-150-citoyens-de-la-convention-citoyenne-pour-le-climat>



clair et encore plus explicite sur ce qui sera fait des résultats, sans promesse qui ne peuvent être tenues.

Que se passe-t-il après la remise des propositions pour les membres de la Convention ?

La suite de la Convention - une fois les propositions remises au Gouvernement - n'avait pas été suffisamment anticipée et s'est déroulée en dehors du mandat et de tout cadre. Les citoyens de la Convention ont décidé de constituer une association - Les 150, qui a été le point de contact du gouvernement dans sa volonté d'impliquer les citoyens dans le processus de finition de l'élaboration des réponses à apporter à la Convention. Ce travail citoyen/gouvernement hors de tout cadre n'est pas une garantie d'équité entre les citoyens de la Convention.

Il faut distinguer précisément ce qui relève du mandat et définir en amont du processus jusqu'où va ce mandat, puis dissoudre la Convention. Tout engagement ultérieur est louable mais ne relève plus du même travail et de la même légitimité.

Des opportunités pour sensibiliser et impliquer le grand public à mieux saisir

Une contribution limitée des citoyens non tirés au sort

Dans le dispositif imaginé initialement par Démocratie Ouverte, l'assemblée citoyenne était précédée d'une phase de consultation de 3 mois. Dans les faits, la Convention citoyenne a été précédée par le Grand Débat, qui malgré ses défauts, a eu une participation forte mais n'était pas sur le même sujet que la Convention. L'idéal reste une phase de consultation en amont sur le même sujet, avec une diversité de méthodes connues et que la CNDP sait par exemple mettre en place. Thierry Pech dans son audition auprès des Gilets Citoyens insiste sur la nécessité de chaîner participation (moments d'expression collective d'une large partie de la population) et délibération dans une succession de séquences et nous souscrivons à cette analyse.

Pour permettre à la société civile de contribuer, une plateforme de contribution a été mise en place à partir de la seconde session pour permettre à des citoyens et à des organisations de la société civile d'apporter leur contribution aux membres de la Convention. Cette plateforme (<https://contribuez.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>, aujourd'hui désactivée), qui n'était pas intégré dans le dispositif initial, a eu un succès modeste avec plus de 3500 contributions pour les 3 premières sessions, dont les synthèses étaient distribuées aux membres de la Convention. Faute de temps et d'intérêt du comité de gouvernance, cette contribution extérieure a été très peu mise à profit : il n'y a pas eu de temps de restitution en séance plénière alors qu'une restitution minimale de 20 minutes aurait pu être mise en place, et la plateforme a été close après la 3ème session.

De notre point de vue, une campagne référendaire aurait dû constituer la séquence finale pour lier la Convention à l'ensemble de la population. Le référendum est l'outil le plus puissant pour porter la délibération au niveau du débat public et laisser les Français prendre la décision finale.



Un faible débat au sein du grand public

Comparativement aux autres assemblées citoyennes organisées dans d'autres pays dont nous avons eu connaissance, la Convention citoyenne s'est démarquée de façon positive en étant largement connue du grand public.

Les médias ont principalement traité de la Convention à 3 moments : au lancement car c'était une curiosité, au moment où le Président de la République est venu du fait de son importance médiatique, et à la fin au moment de la remise du rapport final.

La Convention a été principalement traitée par les journalistes en tant qu'objet mais peu sur le fond de ce qui était débattu. Au moment de la remise du rapport final, le débat s'est focalisée sur les propositions les plus explosives - la réduction du temps de travail à 28h avant le moment du vote (ce qui n'a pas été sans conséquence sur les membres de la Convention qui ont finalement rejetée cette mesure - la seule) et la limitation de vitesse à 110 km/h, sans forcément exposé les motifs et le pourquoi de comment cette décision avait été prise.

D'autres mesures ont ponctuellement nourri le débat national - comme l'interdiction de la publicité sur certains produits polluants ou la suppression des vols quand il existe des trajets alternatifs en train - mais il est difficile de dire que le chemin global parcouru par les citoyens de la Convention ait été parcouru par beaucoup d'autres Français. C'est d'ailleurs un reproche fait par le gouvernement à leurs propositions : si les membres de la Convention pensaient toujours représenter adéquatement les Français en fin de processus, ils étaient pourtant à un niveau de sensibilisation et d'éducation au sujet bien supérieur à leurs concitoyens. De notre point de vue, il est difficile de reprocher aux membres de la Convention d'être montés en compétence et c'est un nivellement par le haut du niveau d'information de la population qu'il faudrait chercher à atteindre.

A ce jour, il reste de larges marges de manœuvre pour faire en sorte que les enjeux débattus par les assemblées citoyennes nourrissent et imprègnent le débat public. Il s'agit d'une question de pédagogie, mais pas seulement.

Lors de la Convention, une tentative de partenariat avec France Télévisions n'a malheureusement pas reçu de suite, pour ce qu'on pourrait pourtant qualifier d'intérêt public. La richesse de la Convention est dans l'aventure du temps long et le processus de délibération : on pourrait imaginer un suivi au fur et à mesure de l'élaboration des mesures.

Pour améliorer la qualité de la couverture médiatique, Paloma Moritz, rédactrice en chef du média citoyen "On est prêts", a livré lors de son audition avec les Gilets citoyens des leçons très concrètes qui peuvent être tirées de la Convention Citoyenne pour le climat : donner un accès à la presse régulier en les invitant aux ateliers et en leur donnant une bonne visibilité et un planning sur les moments clefs, séquencer les "lives" et communiquer davantage sur leur existence, travailler les communiqués de presse en insistant sur les enjeux et les rendant attractifs, organiser des conférence de presse pour faire des points d'étape à la fin de chaque week-end (par exemple le lundi matin) en



fournissant toutes les ressources disponibles ou encore travailler à avoir un même interlocuteur au sein d'une rédaction qui suivent l'intégralité de la Convention pour qu'eux-mêmes vivent le processus (cela a par exemple très bien fonctionné avec les journalistes du journal Le Monde).

Enfin, il est certain que la perspective d'un référendum une fois le sujet défini reste le plus efficace pour faire monter en compétences les citoyens sur un sujet.



Troisième partie : Recommandations pour institutionnaliser les assemblées citoyennes

Un recours nécessaire aux conventions ou assemblées citoyennes

Développer l'usage du tirage au sort pour lutter contre la crise de représentativité

Notre démocratie représentative connaît actuellement une crise de confiance forte. En dépit des efforts, les représentants politiques élus ne reflètent pas la diversité sociologique de la société française, ce qui alimente la perception de distance avec les citoyens. Le tirage au sort redressé tel qu'il a été pratiqué permet de dépasser cet écueil et d'avoir une assemblée qui ressemble à l'ensemble des Français et dans laquelle chacun peut plus facilement se projeter.

Outre le fait qu'un tirage au sort donne à chaque citoyen autant de chance de participer et est donc égalitaire, le principe même d'avoir des citoyens lambda et non des "professionnels" peut renforcer la confiance de la population sur plusieurs points :

- Les membres d'une convention ne sont pas "hors sol" mais connaissent la réalité des Français. Comme en témoigne Sébastien, membre de la CCC lors d'une audition : *"Je ne pense pas qu'un parlementaire, il ait les mêmes problèmes que nous. Moi je suis ouvrier, je vois les choses différemment"*.
- Les membres d'une Convention sont détachés de la lutte pour le pouvoir et n'ont pas d'enjeu de réélection : cela conforte l'idée qu'ils vont travailler pour l'intérêt général et pouvoir réfléchir à long terme puisqu'ils n'ont pas d'enjeux personnels en jeu à court ou moyen-terme.

Un outil clefs pour traiter d'enjeux sociétaux majeurs

Nous vivons une période de très grands changements avec des chocs qui arrivent et qui vont continuer à arriver violemment : **pour que la société vive de la manière la plus positive possible ces changements, il faut que celle-ci ait des façons de s'emparer des sujets et de réfléchir de manière démocratique à la meilleure façon de les appréhender.**

En outre, comme l'exprime l'historien Laurent Le Gall²² « *Le désir de converser, de délibérer, est réel dans nos sociétés. Or, la manière actuelle d'organiser la conversation politique, en la centrant sur ce "temps fort" démocratique qu'est le vote et en confisquant la discussion au profit de porte-parole, est complètement déconnectée de ces aspirations.* » Pour permettre aux citoyens de participer à la discussion publique, il faut cesser de voir le vote comme seul moyen d'expression des volontés.

22

https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/12/03/de-la-democratie-athenienne-a-la-ve-republique-qu-est-ce-qui-nous-pousse-a-voter_6104553_3232.html



L'organisation de grands moments démocratiques articulée autour de phases de participation à l'image du Grand débat, puis suivis de moment de délibération que sont les Conventions citoyennes permettrait aux citoyens de se saisir des enjeux, d'être pleinement acteurs du choix de leur destin et participer activement à la prise de décision publique en complément du circuit classique.

Il n'est pas dans notre intention de préconiser l'organisation de tels dispositifs pour l'ensemble des prises de décision. Les assemblées citoyennes sont des dispositifs lourds, notamment si elles sont précédées d'une phase de participation ou d'information ouverte en amont - ce qui nous paraît préférable. Compte-tenu du temps de préparation et de mise en œuvre d'une Assemblée, puis du temps de réponse politique et son examen en termes de redevabilité, elles ne sauraient sûrement excéder au niveau national le nombre de 2 ou 3 par mandat de 5 ans.

Les sujets à traiter doivent être ceux qui sont les plus sensibles et les plus difficiles, qui entraînent des choix de société voire des changements de comportement et méritent donc un examen le plus complet possible.

Au niveau local, les assemblées citoyennes organisées dans d'autres pays européens montrent que des questions très larges sont difficiles à appréhender car les ressources et le temps nécessaires font souvent défaut. Les assemblées qui ont le plus d'influence tangible sur les politiques de la ville traitent souvent de sujets sectoriels, proches de la réalité des citoyens et de compétences municipales, tels que la mobilité durable et la qualité de l'air.

Définir un socle commun de principes pour garantir la légitimité des assemblées citoyennes

Afin de crédibiliser la démarche d'une assemblée citoyenne et son inclusion dans le modèle démocratique, il importe de continuer à expérimenter pour affiner la forme et progressivement formaliser les principes et les garanties qui sont attendus d'un tel exercice. Une fois ces principes assis et connus, une formalisation plus claire des processus pourra être établie, ce qui est nécessaire pour avoir une institutionnalisation.

Démocratie Ouverte a cherché à mener ce travail en encourageant les collectivités à mener des conventions citoyennes locales. Nous avons ainsi publié un guide pratique à destination des collectivités²³ établissant 10 grands principes, assortis de lignes rouges, conseils et exemples.

Ces principes sont :

1. Un mandat clair et ambitieux
2. Un lien direct et explicite à la décision
3. L'indépendance de l'organisation et des garants
4. Diversité et inclusion dans le tirage au sort
5. Une facilitation professionnelle
6. Une délibération en 3 étapes

²³ <https://drive.google.com/file/d/1BjzWH9WfeSxWHk6uHdCRbpD1ZhxA8ZIO/view?usp=sharing>



7. L'audition d'experts aux avis contradictoires
8. Un portage politique et un lien avec les institutions et la société civile organisée
9. La transparence et la médiatisation des débats
10. Un droit de suite de réponse à la réponse.

Nous poursuivons ce travail d'expérimentation avec le Labo de Démocratie Ouverte qui accompagne des territoires partenaires dans ces méthodes innovantes.

Nous sommes également engagés dans un processus de co-construction impliquant représentants de la société civile et du mouvement social, chercheuses et chercheurs, personnes impliquées dans ce type de dispositif pour définir collectivement les principes et lignes rouges méthodologiques de ces dispositifs.

En ce sens, nous avons mené une série de webinaires en 2020 et 2021 avec l'association Sciences Citoyennes et travaillé à l'élaboration d'un document cherchant à faire référence. L'objectif est de favoriser l'identification de pratiques abusives et d'initiatives reprenant le terme de *convention citoyenne* sans en adopter l'exigence méthodologique et le contenu démocratique.

Les principes et lignes rouges pour les Conventions Citoyennes que nous proposons avec Sciences Citoyennes

Disponibles sur [un site dédié](#)²⁴, les principes que nous avons établis avec Sciences Citoyennes sont les suivants :

1. Origine et commanditaire

Une Convention citoyenne doit pouvoir être déclenchée par initiative des institutions publiques ou par initiative citoyenne. Les commanditaires sont soit l'institution publique, soit les initiateurs d'une pétition.

Une demande d'organisation d'une Convention citoyenne peut émaner du Premier Ministre, du Parlement (à l'initiative de 60 députés ou sénateurs), ou des citoyennes et citoyens par le biais d'une pétition.

Nous préconisons de fixer un seuil de pétition permettant de déclencher une Convention sans trop de difficultés.

2. Indépendance entre organisateur et commanditaire

L'instance organisatrice des Conventions citoyennes (Maison des Conventions citoyennes, instance plurielle comprenant des représentants d'organisations de la société civile, de citoyennes et de citoyens tirés au sort et d'élus) doit être indépendante du commanditaire.

²⁴ <https://pourdesconventionscitoyennes.org/>



Un système de garants indépendants de l'ensemble des parties, nommés par l'instance organisatrice, doit assurer l'intégrité du processus en lien avec le comité de pilotage. Un système d'alerte de l'instance organisatrice et/ou du comité de pilotage par les garants, en cours de processus, constitue une garantie et un crédit supplémentaires auprès des institutions et du grand public.

L'instance organisatrice doit être dotée des moyens techniques, du temps et du personnel nécessaires pour organiser les Conventions (locaux, budget, expertise d'animation et du tirage au sort, hébergement, recueil de cahiers d'acteurs et d'actrices...).

3. Mandat de la Convention

La demande de Convention citoyenne doit porter sur une question d'intérêt général, claire et précise, compréhensible pour le public, et pour laquelle les différents points de vue ont acquis un certain degré de maturité. Le mandat qui en résulte doit être public et largement expliqué et communiqué.

Les moyens alloués à l'organisation de la Convention citoyenne dépendent de la complexité du mandat.

En cas de déclenchement de la Convention par pétition, nous recommandons que celle-ci définisse précisément le mandat. À défaut, ce mandat est rédigé conjointement par les porteurs de la pétition et par l'instance organisatrice.

Le comité de pilotage et le panel citoyen (voir plus loin) peuvent demander ou proposer des clarifications sur le mandat.

4. Lien à la décision

Dans le mandat, un lien direct à la décision finale doit être explicite. Il peut s'agir d'un engagement politique à faire adopter les propositions de la Convention citoyenne sans les modifier, ou de l'engagement de soumettre ces propositions à référendum ou au parlement en demandant un scrutin public ordinaire (avis individuel des parlementaires). Une Convention citoyenne n'est pas un exercice consultatif, c'est un dispositif délibératif qui impacte la décision finale. Un compte-rendu intégral défini par un processus clair permet d'expliquer les décisions finales et la manière dont la Convention citoyenne les a impactées.

Les Conventions citoyennes devraient avoir une existence légale (législative ou constitutionnelle) et être intégrées comme une des manières possibles de construire la loi. Une Convention citoyenne devrait pouvoir décider seule du déclenchement d'un référendum et du dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi d'initiative citoyenne.



5. Organisation de la Convention

L'instance organisatrice d'une Convention (Maison des Conventions citoyennes) nomme un comité de pilotage indépendant à qui il confie l'organisation pratique de chaque Convention. Ce comité de pilotage est pluraliste : il intègre des experts de la démocratie délibérative et des experts aux disciplines et positions différentes sur la thématique traitée. Cette diversité garantit l'impartialité du comité de pilotage.

Le comité de pilotage a pour rôle de :

1. établir un plan de formation pour les citoyennes et citoyens de la Convention (le panel), en recherchant un équilibre entre les divers points de vue et une mise en lumière des points de divergence ;
2. assurer la liaison avec les animateurs professionnels, chargés d'aider le panel à mener une discussion fructueuse ;
3. assurer la liaison avec d'autres tiers (médias, élus, chercheurs, observateurs...) dans des modalités à définir et à communiquer aux membres du panel comme à ces tiers.

Le comité de pilotage doit veiller à ce que les citoyennes et citoyens de la Convention soient éclairés en disposant de l'ensemble des points de vue, puissent réfléchir, échanger et élaborer leurs recommandations dans le sens de l'intérêt général et de manière indépendante.

6. Constitution du panel citoyen

Le panel de la Convention est composé uniquement de citoyennes et de citoyens, tirés au sort parmi tous les habitants du territoire. Une sélection (genre, catégorie socioprofessionnelle, âge, critère géographique, niveau d'instruction, proximité avec le sujet...) est effectuée afin de choisir un groupe représentatif de la diversité des habitants du territoire. Une surreprésentation d'un type de population (jeunes, exclus...) peut être recherchée en fonction de la thématique abordée, si le comité de pilotage le juge nécessaire et met en place des modalités adaptées.

Les citoyens présentant un conflit d'intérêt avec le sujet traité sont exclus du résultat du tirage au sort. C'est le comité de pilotage qui évalue, lors de la préparation du recrutement du panel, la nécessité ou non d'écarter certains profils pouvant présenter un tel conflit d'intérêt.

L'indemnité que reçoivent les membres du panel doit être suffisante pour couvrir leurs frais, mais pas excessive au point de devenir la motivation principale de leur participation à la Convention.

Les conditions d'accueil – hébergement, repas, locaux et matériel de travail – doivent être d'une qualité témoignant de l'importance de leur contribution à l'intérêt général.



7. Formation et missions du panel

Une fois le panel sélectionné, la formation définie, les animateurs engagés, le déroulement de la Convention comporte trois phases (qui ne sont pas nécessairement séquentielles).

- La phase de formation porte sur :

– les bases factuelles et consensuelles sur la thématique en jeu, puis des expertises contradictoires et les différentes propositions apportées par des associations, syndicats, entreprises, chercheurs ou personnalités impliqués sur la thématique. Les citoyens peuvent demander eux-mêmes à auditionner d'autres experts ou des élus suivant des conditions à définir à l'issue de cette phase ou lors des phases ultérieures ;

– la manière de travailler collectivement (modes de prises de décisions, pratiques d'intelligence collective) ;

- La phase de débat interne au panel (échanges d'arguments en vue de l'élaboration d'une position commune) ;
- La phase de choix puis de formulation des conclusions et recommandations.

Le comité de pilotage assure l'équilibre des experts et intervenants présentés au panel ainsi que le respect du temps de présence imparti à chaque expert. La présence de l'expert se limite à son intervention telle que définie par le comité de pilotage.

Le temps imparti à la Convention, au minimum 6 jours, sera fonction de la complexité du mandat. L'espacement des sessions sera adéquat pour ne pas épuiser les membres du panel, tout en gardant une continuité dans leurs travaux.

Le comité de pilotage peut lancer un appel ouvert pour repérer les organisations qui souhaiteraient intervenir dans la formation par l'intermédiaire d'un cahier d'acteur.

Pour éviter toute reformulation malheureuse, voire une manipulation de leurs propositions, les citoyennes et les citoyens de la Convention seront invités à rédiger des propositions les plus abouties possibles, dans l'idéal sous forme de propositions de lois, de réglementation ou de délibération. Un groupe pluraliste de légistes peut être constitué pour aider le panel à rédiger ses propositions sous forme législative, mais sans l'influencer sur ses choix. Ce groupe doit rester dans une posture d'appui technique et le comité de pilotage veille à ce qu'il n'oriente ni la rédaction, ni l'opportunité de présenter telle ou telle mesure.

8. Liens avec l'extérieur

Le panel doit être protégé de tentatives de manipulation ou de pression de groupes intéressés par le sujet de la Convention. Tout est fait pour garantir l'anonymat du panel jusqu'à la remise de ses conclusions.



Cependant, pour éviter que les mesures de la Convention citoyenne ne soient rejetées ou ignorées par les représentants élus et/ou par la population, il est important de faciliter l'inclusion des travaux de la Convention citoyenne dans le débat public.

Des groupes de parlementaires, de représentants de la société civile organisée ou de représentants de l'administration (ministères, autorités publiques, etc.) peuvent être constitués pour suivre les travaux de la Convention et interagir avec elle sous le contrôle du comité de pilotage et des garants. Le groupe de parlementaires peut notamment décider de répercuter certains débats de la Convention au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Par ailleurs, une information diffusée largement doit permettre de faire vivre le débat dans la société jusqu'à l'aboutissement des choix politiques (référendum, débat parlementaire...). Afin de garantir la transparence rétrospective de la Convention, les ateliers et débats seront intégralement filmés.

La publicité des débats pourra se faire, par exemple, par le biais de sessions «miroirs» organisées en différents endroits, d'une chaîne télé/internet dédiée aux informations sur la Convention, de la diffusion en direct et en différé de la formation du panel, de la présence de journalistes embarqués sur certains temps forts, d'une plateforme participative entre le panel et les internautes, etc. Cette communication est effectuée sous le contrôle du comité de pilotage.

9. Après la Convention

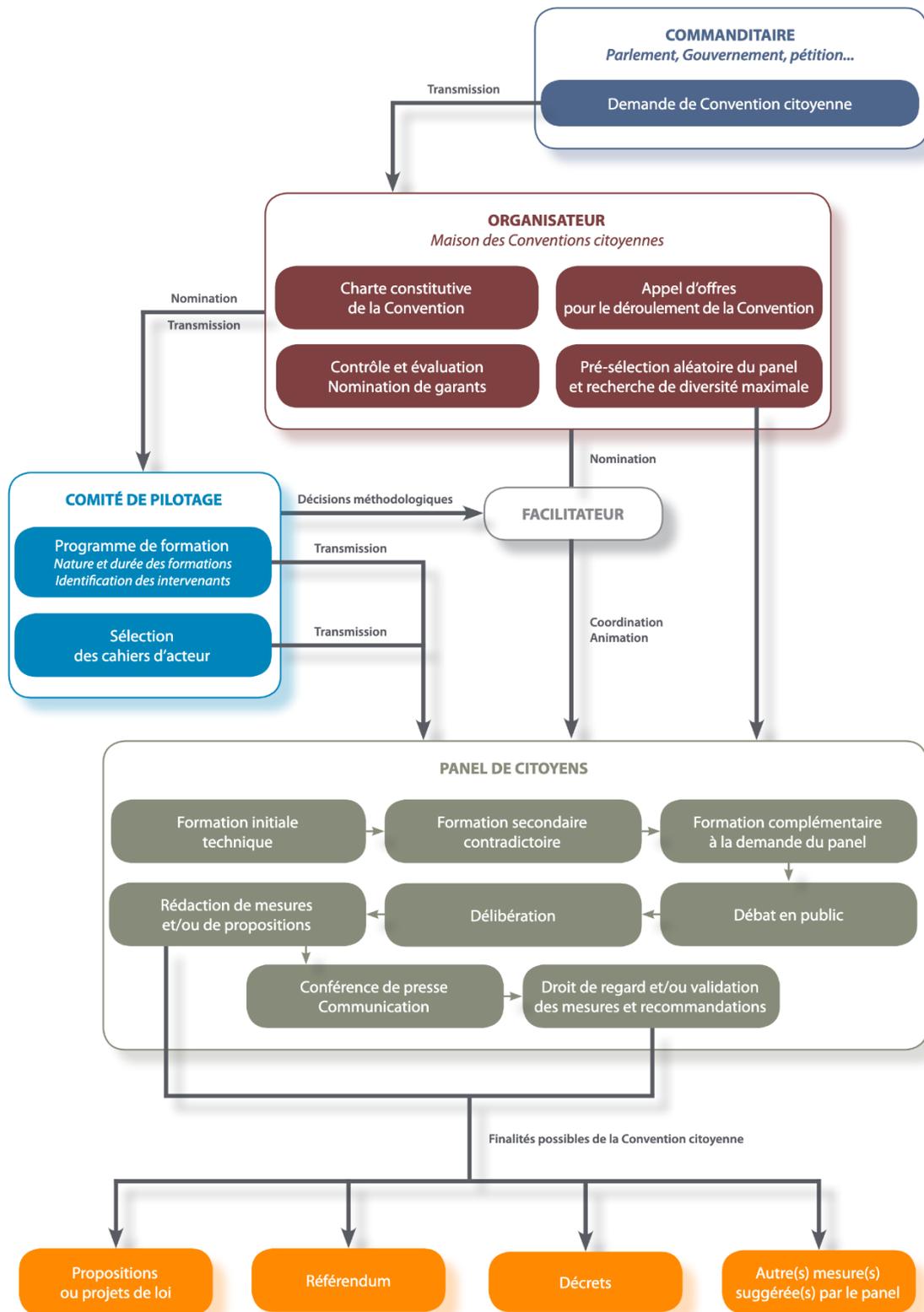
L'instance organisatrice des Conventions citoyennes s'assure de la transparence des arbitrages finaux, veille au respect des engagements du commanditaire ainsi qu'à la bonne mise en œuvre et au suivi des mesures ou propositions du panel, au regard du mandat.

Les citoyennes et les citoyens du panel doivent être associés à la rédaction des lois, délibérations et décrets ainsi qu'au suivi de la mise en œuvre des mesures, même après la fin de la Convention citoyenne.

Toute proposition de loi ou de texte soumis à référendum doit obtenir in fine l'accord du panel concernant la formulation de la question ou du texte à soumettre à référendum.

En plus des garants, un groupe d'observateurs constitués notamment de chercheurs (un groupe de médias "embarqués" peut aussi être envisagé) sont invités à suivre le processus et procéder à son évaluation continue dont ils partageront les résultats a posteriori.





En tant que Démocratie Ouverte, nous ajoutons à ces recommandations sur la constitution du panel citoyen que **l'opinion préalable sur le sujet traité soit intégrée dans les critères de redressement**. Cet ajustement permettrait de s'assurer que les membres d'une Convention reflètent sur le sujet traité l'opinion a priori des Français, ne tombent pas dans le biais d'une auto sélection par opinion préalable et ne puissent pas être accusés d'être des militants sur le sujet.

Inscrire ce dispositif dans la loi

Une fois ces principes actés, **Démocratie Ouverte plaide pour une institutionnalisation des conventions citoyennes, c'est-à-dire l'inscription des conventions citoyennes dans la Constitution, dans une loi ou un règlement, avec une autorité de recours et des principes auxquels les garants peuvent se référer**. Cette institutionnalisation permettra de protéger les Conventions citoyennes.

Avec Sciences Citoyennes, nous proposons qu'un espace national indépendant, la Maison des Conventions citoyennes, leur soit dédié pour les organiser en assurant la transparence, le bon déroulement et l'équité des procédures. Cette Maison des Conventions citoyennes peut être une création nouvelle (chambre citoyenne ou chambre du futur, par exemple) ou bien la transformation d'une autorité existante (Conseil économique, social et environnemental ou Commission nationale du débat public, par exemple).

Que se passe-t-il ailleurs ?

Dans un rapport paru en décembre 2021, l'OCDE distingue 8 façons d'institutionnaliser la démocratie délibérative²⁵.

1. Combiner une assemblée permanente de citoyens et des assemblées éphémères

Depuis 2019, c'est le cas d'Ostbelgien en Belgique qui a mis en place 3 nouvelles institutions démocratiques pour le "processus de dialogue citoyen" : 1/ Un conseil permanent de 24 citoyens tirés au sort tournant qui fixe les sujets qui doivent être soumis à une assemblée citoyenne et s'assurent que les recommandations en sortant sont reçues et débattues au Parlement, puis qu'elles reçoivent une réponse du ministre et comité parlementaire concerné. 2/ Un à trois panels citoyens ad hoc par an, comprenant entre 25 et 50 citoyens tirés au sort. 3/ Un secrétariat, sorte d'administration au service du conseil permanent pour la mise en place des panels.

2. Mettre en place des comités délibératifs avec des citoyens tirés au sort et des parlementaires

²⁵ OCDE (2021), « Eight ways to institutionalise deliberative democracy », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 12, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4fcf1da5-en>.

Ce fut l'objet d'une réforme réglementaire au Parlement de la région de Bruxelles où ont été mis en place des comités délibératifs avec 15 parlementaires et 45 citoyens tirés au sort. Les comités délibératifs peuvent être initiés sur demande parlementaire ou sur demande d'au moins 1000 citoyens, et ont pour mandat de publier un rapport avec des recommandations pour le parlement sur le problème soulevé. Le parlement et le gouvernement ont ensuite de 6 à 9 mois pour répondre de façon argumentée à chacune des recommandations.

3. Combiner la démocratie délibérative et directe avec l'initiative de revue citoyenne

L'initiative de revue citoyenne (*Citizens' Initiative Review - CIR*) est un processus délibératif en amont d'un scrutin où 24 citoyens tirés au sort vont étudier le sujet pour soumettre une présentation et un avis collectif sur les différents arguments du pour et du contre pour éclairer leurs concitoyens lors du vote. Elle a été notamment utilisée aux Etats-Unis, Finlande et Suisse.

4. Avoir des panels citoyens consultatifs permanents

A Toronto, un panel de citoyens tirés au sort est intégrée dans la division du planning de la ville pour donner son avis sur les décisions à prendre. Les citoyens servent un mandat de 2 ans à l'issue duquel un nouveau tirage au sort est mené.

5. Séquencer les moments délibératifs tout au long de l'élaboration d'une politique publique

La ville de Bogota a mis en place une assemblée citoyenne itinérante, qui inclut différents "chapitres" qui sont autant de moments d'intervention de citoyens tirés au sort. Un premier groupe de citoyens tirés au sort a par exemple pour mandat de proposer des objectifs, un deuxième d'élaborer des recommandations par rapport à ces objectifs... jusqu'à la soumission au conseil municipal.

6. Donner aux citoyens le droit de demander un processus délibératif

Le land autrichien de Vorarlberg dispose dans sa Constitution d'une référence au Bürgerrät, "conseil citoyen" qui peut être déclenché par une pétition de plus de 1000 citoyens, décision du gouvernement ou du parlement local. Les 15 citoyens tirés au sort du conseil élaborent des recommandations, ensuite présentées au public dans un "Café citoyen" ouvert à tous puis au gouvernement régional. Une partie des citoyens est chargée de suivre la mise en place des recommandations.

7. Mettre en place une délibération publique obligatoire avant toute loi sur certains types de sujets sensibles

En France, l'article 46 de la loi du 7 juillet 2011 sur la bioéthique institutionnalise l'obligation d'organiser des débats et des délibérations publiques sur toutes les lois touchant à la bioéthique, sous la forme d'Etats Généraux.



8. Imbriquer la démocratie participative au niveau local

En Australie, le *Victorian Local Government Act* de 2020 oblige tous les conseils municipaux à impliquer leur communauté via des processus délibératifs pour le développement de 4 documents stratégiques (planning et management financier, vision de la communauté, plan du conseil et plan financier).

Convier une Convention citoyenne dédiée à la démocratie

En introduction, nous rappelions que la crise des Gilets Jaunes était pour nous le signe d'une crise démocratique profonde et que nous souhaitions que le sujet des pratiques démocratiques soit abordée lors d'une assemblée citoyenne. Le choix a finalement porté sur l'organisation d'une Convention sur le climat, qui a démontré la capacité d'un tel dispositif à aboutir à des mesures ambitieuses et concrètes sur des enjeux de long-terme. Si le processus lui-même comporte des axes d'amélioration que nous avons évoqués, c'est la question de la sortie qui reste la plus problématique. **A ce titre, nous préconisons de nouveau la mise en place d'une Convention sur la Démocratie, chargée d'élaborer une proposition de réforme constitutionnelle portant sur la participation citoyenne et sur le rôle des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques, des réformes et des lois.** C'est elle qui statuerait sur la place des Conventions citoyennes dans le processus décisionnel.

Les meilleurs outils à déployer pour mieux intégrer les citoyens à la prise de décision ne sont pas dans nos mains. Nous avons besoin d'un débat élargi qui irrigue la société et va au-delà de l'écosystème d'innovation démocratique dont nous faisons partie. Notre conviction est que pour obtenir une convention citoyenne pour la démocratie et plus globalement pour faire « gagner un pacte démocratique », il faut aligner une volonté politique, une société civile forte et des citoyens mobilisés sur ces questions et qui font pression, au risque d'échouer.

Grâce au précédent et aux leçons tirées de la Convention citoyenne pour le Climat, la Convention citoyenne sur la démocratie devra tirer sa force d'une garantie de la prise en compte des résultats, par exemple par un référendum qui entérinerait son existence, son fonctionnement et ses débouchés, et d'une participation plus forte de l'ensemble de la société : par des débats en amont, une publicité forte pendant et un entérinement ou non de ses préconisations à son issue.

Après avoir exposé les enseignements en termes de démocratie que nous avons tirés de cette Convention, nous allons nous pencher sur ce que nous avons appris sur l'aspect thématique du climat, qui est une caractéristique loin d'être anodine.



Quatrième partie : Enseignements pour les assemblées citoyennes sur le climat

La Convention Citoyenne pour le climat livre également de nombreux éclairages sur la manière dont les assemblées citoyennes peuvent contribuer à renforcer l'action des gouvernements et de la société face au changement climatique. Notre analyse dans cette partie s'appuie sur le rapport "Les assemblées citoyennes et l'urgence climatique" que le WRI sortira cette année et qui étudie comment les assemblées surmontent les difficultés posées par les caractéristiques mêmes du défi climatique, à savoir son urgence vitale, ses larges implications sur tous les secteurs économiques et aspects de la société, le caractère systémique des changements nécessaires, les grands défis d'équité posés, et la profondeur des clivages sur les mesures climatiques (Bouyé et Excell 2022). Les résultats et les difficultés de la Convention mettent en lumière des éléments clés pour relever ces défis. Si le sujet appelle une analyse dédiée et plus poussée, l'expérience de la Convention apporte de premiers éclairages sur la manière de définir la question posée aux assemblées climat, leur lien à la décision, leurs marges de manœuvre pour proposer des mesures innovantes et radicales, et leurs interactions avec le reste de la population.

Mieux définir les mandats des assemblées climat : un enjeu central pour leur efficacité

Définir la question à poser aux assemblées climat, son périmètre et son ambition, est un exercice particulièrement ardu. Le défi climatique est d'une ampleur sans précédent. Les objectifs de réduction d'émissions carbone, sur la mise en œuvre desquels se penchent la plupart des assemblées climat, sont fixés par les gouvernements pour l'ensemble de l'économie à des horizons temporels sur trois décennies. Le mandat de la Convention s'apparente à la plupart des questions posées aux assemblées climat organisées à ce jour, il concerne une cible d'atténuation nationale à atteindre en 10 ans. Si l'ambition de la question peut se justifier par l'envergure des changements nécessaires, il s'agit néanmoins de veiller à ce que celle-ci reste traitable par un panel de citoyens aux niveaux de connaissance et de formation très hétérogènes, dans le temps donné et avec les ressources disponibles. Les deux derniers paramètres sont déterminants dans cette équation. **Les difficultés rencontrées par la Convention, exposées plus haut, invitent à aligner davantage le périmètre de la question, le calendrier et les moyens donnés aux assemblées climat.** Un mandat large pose d'autres défis. Comme d'autres assemblées climat, la Convention a travaillé en sous-groupes thématiques, dont la tenue concomitante empêchait les citoyens d'avoir le même niveau de compréhension des propositions sur lesquelles ils devaient tous in fine voter. En combinant davantage sous-groupes et plénières et en invitant les citoyens à ne voter que sur les mesures de leurs groupes de travail, l'assemblée climat britannique a proposé une autre organisation inspirante pour traiter un mandat large de manière efficace et cohérente.

Le traitement de l'adaptation dans les assemblées climat est une autre question clef que soulève le choix du mandat de la Convention. Cet objectif a en effet été écarté d'emblée afin de ne pas complexifier davantage l'exercice. Si les synergies entre enjeux d'atténuation et de résilience auraient pu être mieux traitées, ce choix a semblé raisonnable vu le temps imparti. Beaucoup d'assemblées climat identifiées ont fait de même, elles se sont focalisées sur les enjeux d'atténuation. Or compte



tenu de l'urgence de notre adaptation au changement climatique et l'impératif de la concevoir avec les populations concernées, **il nous semble indispensable que le nombre d'assemblées climat sur l'adaptation augmente rapidement, en particulier au niveau local.** L'assemblée citoyenne organisée à Gdansk en 2016 suite à des inondations destructrices montre le grand potentiel de telles assemblées. Ce panel de citoyens a proposé 16 mesures concrètes pour renforcer la résilience de la ville, mesures qui ont été adoptées par le maire, qui s'était engagé à le faire au préalable, et se sont avérées efficaces pour protéger les quartiers vulnérables lors d'inondations ultérieures.

La Convention souligne aussi l'importance d'intégrer l'enjeu d'équité sociale dans le mandat des assemblées climat tout en leur donnant davantage de moyens pour le traiter. Nous le savons, les impacts du changement climatique affectent plus fortement les plus vulnérables et fragiles, tout une grande majorité de mesures climatiques, si elles ne sont pas conçues avec un accompagnement proactif des plus groupes défavorisés et éloignés. En rassemblant un panel de citoyens d'une grande diversité sociologique, les assemblées climat peuvent jouer un rôle clef dans l'élaboration de stratégies de transition juste et la définition de mesures qui bénéficient réellement à tous. La Convention n'a pas pu totalement remplir son mandat à cet égard. La session introductive sur les enjeux de justice sociale a permis de mettre l'accent sur ce défi mais aurait méritée d'être moins théorique et de se référer davantage aux réalités concrètes auxquelles étaient confrontés les citoyens participants. Si ces derniers ont montré une sensibilité importante à l'équité de leurs mesures, ils n'ont pas eu le temps d'approfondir ce qu'impliquerait de la garantir. Pour permettre aux assemblées climat de relever ce défi, les organisateurs doivent prévoir en amont un apport d'expertise spécifique sur ces enjeux et la mise à disposition de données sur les impacts différenciés du changement climatique comme des actions climatiques qui pourront être envisagées.

Le lien à la décision : une condition sine qua non pour les assemblées climat

Un lien clair avec un processus décisionnel est important pour toutes les assemblées citoyennes. Pour les assemblées climat, il est indispensable. **L'urgence climatique et l'immense écart entre les virages nécessaires et le rythme des mesures actuelles impliquent pour les mandataires des assemblées climat de leur donner du pouvoir et de l'influence, sous peine d'aggraver la défiance des citoyens dans leurs capacités à répondre à cette menace vitale.** En d'autres termes, des assemblées climat consultatives ne sont guère crédibles. L'ambition initiale de la Convention française, celle de soumettre des propositions citoyennes à la décision législative ou citoyenne était une première mondiale pour une assemblée citoyenne climat nationale. Nous espérons que ce précédent sera utile pour d'autres assemblées climat.

Les effets délétères du non-respect de la promesse du "sans filtre" devraient, cela dit, amener les mandataires et organisateurs à considérer soigneusement les engagements à prendre au préalable. A notre connaissance, les seuls élus qui sont engagés à adopter systématiquement des mesures plébiscités par des assemblées climat et ont tenu cet engagement sont des élus locaux, en l'occurrence polonais, de Gdansk et de Wrocław, pour des assemblées climat dont les mandats étaient criconcrits à des sujets sectoriels, respectivement la résilience aux inondations et la mobilité durable (Bouyé et Excell 2022). Pour la plupart des contextes politiques, l'essentiel à garantir en amont repose certainement sur la clarté du lien entre la délibération et la décision ainsi qu'un



engagement à répondre publiquement et de manière argumentée à chacune des mesures climatiques.

Notre insistance sur la nécessité de penser ce lien à la décision ne nous conduit pas à exclure des assemblées climat portées par la société civile. De telles assemblées peuvent influencer et mobiliser les élus, la société civile et la population de manière efficace. Pour prendre un exemple, l'assemblée climat de Budapest, organisée par une ONG dans un contexte démocratique national difficile, a en quelques semaines contribué à guider vers le haut l'ambition de la stratégie climat de la nouvelle équipe municipale. Toutes les orientations données par les citoyens y sont reflétées. Malgré des modifications et un manque de mesures concrètes pour mettre en œuvre certains objectifs, le résultat est assez positif. Cette influence a été préparée grâce à un dialogue avec la municipalité progressiste en amont de l'assemblée, une campagne de sensibilisation et une bonne communication sur le processus.

Un pouvoir sans précédent et à promouvoir pour une assemblée climat

La marge de créativité et d'ambition laissée aux citoyens participants constitue un autre enjeu essentiel pour favoriser une assemblée climat influente. Là encore, la Convention française se démarque car elle a permis aux citoyens de proposer leurs propres mesures, alors que la plupart des assemblées climat ont été invitées à s'exprimer sur des principes et orientations générales et/ou à évaluer des mesures et options formulées par les experts (Bouyé et Excell 2022). La possibilité donnée aux membres de la Convention de préciser leur agenda, de solliciter d'autres intervenants et de choisir des sujets pour les approfondir seuls ou en petits groupes a été très fructueuse.

Comme développée plus haut, la Convention a ainsi répondu à son mandat exigeant avec une liste de propositions de mesures politiques et législatives robustes, dont certaines pouvaient avoir des effets systémiques, à même de réorienter certains modes de production et de consommation. C'est le cas de l'interdiction de la publicité pour les produits les plus polluants, de la suppression des vols pour lesquels un trajet alternatif en train de moins de quatre heures existe, de l'interdiction de la construction et de l'agrandissement des aéroports ou encore de l'introduction dans la constitution du crime d'écocide.

Une stratégie d'ouverture et de communication inspirante pour atteindre le grand public

Un autre enseignement fort de la Convention pour les assemblées climat a trait à la stratégie de communication qui a accompagné son organisation. Si l'impact de la Convention sur l'opinion publique aurait pu et dû être plus important, comme souligné plus haut, il n'en reste pas moins supérieur à celui atteint par la plupart des assemblées climat (Bouyé et Excell 2021). En effet, si ces dernières recommandent souvent une augmentation drastique des moyens pour informer et mobiliser les populations, suite au choc éprouvé par beaucoup de participants de prendre conscience si tardivement de l'ampleur de la catastrophe climatique, très peu d'entre elles semblent permettre une meilleure sensibilisation du public grâce à leur processus. Elles ont pourtant un immense potentiel pour y parvenir : leurs panels, à l'image de la société, reçoivent un grand nombre d'informations clés, de manière digeste et vulgarisée, pour comprendre et agir face au changement



climatique ; beaucoup de leurs membres deviennent, au cours du processus, plus concernés par le sujet climatique et prêts à changer leurs habitudes et choix de consommation ; les études sociologiques et de communication politiques montrent que le partage d'histoires personnelles et l'identification au message sont probablement les leviers les plus puissants en matière d'information et de mobilisation sur le climat, compte tenu des modifications de représentations et de cultures nécessaires.

L'impératif d'une mobilisation de masse pour le climat implique de repenser certains principes qui devraient encadrer, selon certains, l'organisation des assemblées citoyennes. **Nous jugeons essentiel que les assemblées climat ne soient pas tenues à l'écart du public, ne se contentent pas de garantir la transparence de leur sessions et n'attendent pas la remise du rapport pour communiquer largement.** L'indépendance de la délibération et de l'anonymat souhaité par les participants doivent bien sûr être garantis, mais ces deux principes n'empêchent pas le déploiement d'une stratégie médiatique. Rendre la délibération citoyenne aussi accessible à la presse que la délibération parlementaire, comme mentionné plus, nous semble particulièrement important pour les assemblées climat.

L'association du plus grand public à la délibération citoyenne sur le climat reste un enjeu à approfondir. L'organisation de consultations sur les réponses à apporter à la question posée au panel semble particulièrement compliquée pour ces assemblées climat, compte tenu de la largeur de leur mandat, et peu concluante, car les contributions, nombreuses et aux sujets très variés, ne sont guère digérables par les citoyens participants. Elle est peut-être même redondante avec le principe même d'un panel représentatif. L'expérience de la Convention ne fait pas exception à ce constat généralisé. Des consultations restent envisageables, avec d'autres objectifs. Elles pourraient porter, en amont, sur la question et les thématiques que pourraient traiter les assemblées climat, pour leur donner une légitimité citoyenne, et, en aval, sur les mesures proposées, pour faciliter la décision (Bouyé et Excell 2022). Des réunions et débats publics locaux et/ou en ligne avec les citoyens participants, qui ont pu être observés pendant la Convention, semblent également être des moyens efficaces pour permettre au plus grand public d'accompagner le chemin de l'assemblée climat, de la prise de conscience aux propositions. Ces questions essentielles mériteraient plus de recherches pour éclairer l'organisation des futures assemblées climat.



Conclusion

En préambule, nous rappelions cette citation : « *Il est dit que l'accueil de toute nouvelle hypothèse scientifique réussie passe par trois phases prévisibles avant d'être acceptée. Premièrement, elle est critiquée pour être fausse. Deuxièmement, une fois que les justifications s'accumulent, il est dit qu'elle est peut-être vraie mais sans grande importance. Troisièmement, une fois qu'elle a eu une influence nette dans le domaine, elle est admise comme vraie et importante, mais les mêmes critiques soutiennent que l'idée n'était pas originale.* » (Zihlman [1984])

L'expérience de la Convention Citoyenne pour le Climat nous a fait sortir de la première phase pour entrer dans la 2ème. Afin de solidifier ce qui a été fait, nous devons prendre du recul et accepter d'être dans l'autocritique pour trouver les améliorations possibles et continuer les expérimentations. C'est ce que nous avons entamé avec ce rapport et poursuivons sur le territoire avec le Laboratoire de Démocratie Ouverte. Si la forme nous paraît encore à peaufiner, nous avons atteint un niveau de certitude suffisant pour figer les principes et les garanties à donner à ces processus, et c'est le travail que nous avons mené avec Sciences Citoyennes sur les principes et lignes rouges attendues exposés dans ce rapport.

Les Conventions ou assemblées citoyennes ne sont pas et ne doivent pas être des simples gadgets ou cache-misère de participation citoyenne. Elles ont le potentiel de transformer profondément nos pratiques et de rendre nos systèmes démocratiques fatigués plus forts et plus à même de vivre sereinement les profonds bouleversements qui l'attendent, notamment celui du défi climatique. C'est en ce sens qu'il est capital de leur donner les moyens de réussir en leur donnant une place et des garanties dans nos institutions. Nous espérons avoir apporté une pierre à cet édifice avec ce rapport.

Liens utiles pour aller plus loin

- Le site des propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat : <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>
- Le résumé du rapport final de la Convention citoyenne en anglais : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/062020-CC-C-propositions-synthese-EN.pdf>
- Le site du KNOCA (Knowledge Network on Climate Assemblies), et notamment sa présentation de l'ensemble des assemblées citoyennes pour le climat organisées en Europe : <https://knoca.eu/previous-climate-assemblies/>



ANNEXES

1- Personnes auditionnées :

Par les Gilets Citoyens (été 2021)

Par Démocratie Ouverte (hiver 2021)

Membres de la Convention Citoyenne pour le Climat

- Matthieu S., du groupe “Se déplacer” (16 juin 2021)
- Sylvain B., du groupe “Produire et travailler” (27 juillet 2021)
- Benoît B., du groupe “Consommer” (24 juin 2021)
- Grégoire F., du groupe “Se loger” (15 juin 2021)
- Guy K., du groupe “Se nourrir” (21 juillet 2021)
- Nadine B., du groupe “Produire et travailler” (28 juillet 2021)
- Agnes C., du groupe “Consommer” (9 juin 2021)
- Hugues O, du groupe “Se loger” (9 juillet 2021)
- [Marine R, du groupe “Se déplacer” \(13 décembre 2021\)](#)
- [Sébastien E., du groupe “Produire et travailler” \(13 décembre 2021\)](#)

Membres du Comité de Gouvernance de la Convention Citoyenne pour le Climat

- Thierry Pech, co-président du comité de gouvernance (8 juillet 2021)
- Laurence Tubiana, co-présidente du comité de gouvernance et membre du collectif des Gilets Citoyens (16 juillet 2021)
- Michel Colombier, membre du comité de gouvernance et membre du collectif des Gilets Citoyens (21 juillet 2021)
- Mathilde Imer, membre du comité de gouvernance, ex-co-présidente de Démocratie Ouverte et initiatrice du collectif des Gilets Citoyens (19 juillet 2021)
- Loïc Blondiaux, membre du comité de gouvernance et membre du collectif des Gilets Citoyens (29 juin 2021)
- Jean-Michel Fourniau, membre du comité de gouvernance membre du collectif des Gilets Citoyens (11 juin 2021)

Garants

- Cyril Dion, membre du collectif des Gilets Citoyens

Membres du groupe d'appui, comité légistique et équipe d'animation

- Sébastien Treyer, membre du groupe d'appui (10 juin 2021)
- Benoît Leguet, membre du groupe d'appui (18 juin 2021)
- Marine Fleury, membre du comité légistique (18 juin 2021)
- Judith Ferrando, membre de l'équipe d'animation (30 juin 2021)
- Gilles Laurent, membre de l'équipe d'animation (23 juin 2021)
- [Romain Varène, membre de l'équipe d'animation](#)

Chercheurs

- Jean-François Laslier, membre du groupe des chercheurs observateurs (15 juin 2021)



- Simon Baeckelandt, membre du groupe des chercheurs observateurs (16 juin 2021)

Médias/Prestataire en Communication

- Paloma Moritz, journaliste pour “On est prêts” ayant couvert la CCC

Membres de Démocratie Ouverte

- Mathilde Bouyé, Lead, Democracy Index Initiative, Démocratie Ouverte (22 décembre 2021)
- Armel Le Coz, Coordinateur innovation, expérimentations et plaidoyer, cofondateur Démocratie Ouverte (26 novembre 2021)
- Quentin Sauzay, conseiller spécial des co-présidents de la CCC, Co-président Démocratie Ouverte (26 novembre 2021)
- Fanette Bardin, Co-présidente, Démocratie Ouverte (14 janvier 2022)

Parties prenantes de l'exécutif

- Philippe Grangeon, ancien conseiller spécial du Président de la République (15 décembre 2021)
- Marine Braud, ancienne conseillère spéciale en charge de la Convention citoyenne pour le climat auprès de Barbara Pompili, Ministère de la Transition écologique (8 décembre 2021)

Députés

- Erwan Balanant, Député du Finistère (30 novembre 2021)
- Boris Vallaud, Député des Landes (30 novembre 2021)



2- Sources et références :

- BOUYE, M. EXCELL, C. 2022 (à venir). Les assemblées citoyennes et l'urgence climatique. *World Resources Institute*, Paris.
- CASTEX, J. POMPILI, B. 2021. Projet de loi n° 3875 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Disponible sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3875_projet-loi (24 janvier 2022)
- CNDP. 2019. Le grand débat national. Disponible sur <https://www.debatpublic.fr/le-grand-debat-national-1123> (24 janvier 2022)
- CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT. 2020. Avis de la Convention citoyenne pour le climat sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions. Disponible sur : https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2021/03/CCC-rapport_Session8_GR-1.pdf (24 janvier 2022)
- CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT. 2020. Les propositions de la Convention citoyenne pour le Climat. Disponible sur : <https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Convention/ccc-rapport-final.pdf> (24 janvier 2022)
- DEMOCRATIE ET PARTICIPATION. 2020. Données de recherche sur la Convention citoyenne par session. Disponible sur : <https://www.participation-et-democratie.fr/donnees-de-recherche-sur-la-convention-citoyenne-pour-le-climat-par-session> (24 janvier 2022)
- DEMOCRATIE OUVERTE. 2018. "Proposition de méthode pour réformer notre démocratie". Note de travail.
- DEMOCRATIE OUVERTE. 2021. Grands principes et lignes rouges pour mettre en place une Convention citoyenne à l'échelle d'un territoire. Disponible sur : <https://www.democratieouverte.org/grands-principes-et-lignes-rouges-pour-des-convention-s-citoyennes-locales/> (24 janvier 2022)
- DEMOCRATIE OUVERTE. 2021. La Convention citoyenne pour le Climat et après ? Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=VljiqNQybHA> (24 janvier 2022)
- DUPONT, M. 2021. "De la démocratie athénienne à la Ve République, qu'est-ce qui nous pousse à voter ?", *Le Monde*, 3 décembre. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/12/03/de-la-democratie-athenienne-a-la-ve-republique-qu-est-ce-qui-nous-pousse-a-voter_6104553_3232.html (24 janvier 2022)
- ELABE. 2020. "Convention Citoyenne pour le Climat, qu'en pensent les Français ?" Disponible sur : https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2020/06/elabe_rac_25062020.pdf (24 janvier 2022)
- FRATY, G. 2021. *Moi citoyen ; l'aventure de la convention citoyenne pour le climat vue de l'intérieur*. First. Paris.
- GILETS CITOYENS. 2019. Historique des rencontres avec le gouvernement. Disponible sur : <https://giletscitoyens.org/nos-travaux/> (24 janvier 2022)
- GILETS CITOYENS. 2019. Lettre ouverte au Président de la République : Réussir le Grand Débat national, Pour un nouveau souffle démocratique. Disponible sur : <https://www.youscribe.com/BookReader/Index/3034581/?documentId=3419394> (24 janvier 2022)
- GOUVERNEMENT. 2021. Suivi de la Convention citoyenne pour le climat. Disponible sur :



- <https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat/> (24 janvier 2022)
- LCP. 2021. DébatDoc - Climat : Que reste-t-il de la Convention Citoyenne ? Disponible sur : <https://lcp.fr/programmes/debatdoc/climat-que-reste-t-il-de-la-convention-citoyenne-90654> (24 janvier 2022)
 - MACRON, E. 2019. Conférence de presse du Président de la République le 25 avril 2019. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=zLkR6Ps2haA&t=2513s> (24 janvier 2022)
 - MACRON, E. 2020. Réponse du Président de la République aux membres de la Convention citoyenne pour le climat. Disponible sur : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/06/29/le-president-emmanuel-macron-repond-aux-150-citoyens-de-la-convention-citoyenne-pour-le-climat> (24 janvier 2022)
 - MELLIER, C. WILSON, R. 2020. "Getting Climate Citizens' Assemblies Right", *Carnegie Europe*, novembre. Disponible sur : <https://carnegieeurope.eu/2020/11/05/getting-climate-citizens-assemblies-right-pub-83133> (24 janvier 2022)
 - OCDE. 2021. « Eight ways to institutionalise deliberative democracy », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 12, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4fcf1da5-en>
 - ODOXA. 2020. "La Convention citoyenne pour le climat". Disponible sur : <http://www.odoxa.fr/sondage/mesures-de-convention-citoyenne-seduisent-francais-a-lexception-notable-110-km-h/> (24 janvier 2022)
 - OSAKA, S. 2021. "Can 'the people' solve climate change? France decided to find out." *Grist.org*, novembre. Disponible sur : <https://grist.org/international/citizens-assembly-convention-climate-france-macron/>
 - PECH, T. 2021. *Le Parlement des citoyens*. Seuil. Paris.
 - PHILIPPE, E. 2019. Lettre de mission à Monsieur Patrick Bernasconi, Président du Conseil Economique Social et Environnemental. Disponible sur <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/lettre-de-mission.pdf> (24 janvier 2022)

