



CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT : QUELQUES ENSEIGNEMENTS POUR L'AVENIR

Par Thierry Pech et
Clara Pisani-Ferry

7 DÉCEMBRE 2020

Convention Citoyenne pour le Climat : Quelques enseignements pour l'avenir

Synthèse

*Thierry Pech, Directeur
Général de Terra Nova
et co-président du
Comité de
Gouvernance de la
Convention Citoyenne
pour le Climat*

*Clara Pisani-Ferry,
Chargée d'études de
Terra Nova et
conseillère auprès du
co-président du Comité
de Gouvernance de la
Convention Citoyenne
pour le Climat*

*Les auteurs remercient
chaleureusement
Nadia Picon pour ses
recherches sur les
différentes conférences
citoyennes organisées
à l'étranger.*

7 décembre 2020

Le 25 avril 2019, à l'issue du Grand Débat national, Emmanuel Macron annonçait une Convention citoyenne pour le climat. Le 29 juin 2020, il apportait une première réponse aux 150 citoyens tirés au sort qui venaient de rendre un rapport 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 ». Ce rapport contient 149 propositions qu'ils ont collectivement élaborées au cours de sept sessions de travail. Le président de la République, dès l'origine de la Convention, s'est engagé à soumettre les propositions les plus abouties, « sans filtre », soit à référendum, soit au vote du Parlement, soit à application réglementaire directe. Le Gouvernement devrait présenter un projet de loi, sur la base des travaux de la Convention, en début d'année 2021.

Indépendamment du jugement porté sur le fond des propositions, la procédure elle-même a suscité un large intérêt. Mais cette expérience, inédite dans son ambition et son ampleur, est-elle reproductible dans les mêmes termes et, si oui, à quelles conditions ?

Sans attendre l'issue de cette première convention, les suivantes sont d'ores et déjà annoncées par des présidents de régions, des maires, et leur institutionnalisation est en cours au sein d'un Conseil économique, social et environnemental (CESE)

réformé. Pourtant, si l'on ne veut pas les dénaturer ou en faire de simples outils de communication, il est nécessaire de tirer, dès à présent, les premiers enseignements de la convention française. C'est l'objet de ce rapport dont les deux auteurs ont vécu l'exercice de l'intérieur.

En la comparant avec les autres conventions étrangères, en revenant dans le détail sur les différents dilemmes qu'il a fallu résoudre, ils dégagent une série d'enseignements.

1) L'objectif d'une convention citoyenne de ce type n'est pas seulement participatif, mais aussi et surtout délibératif : il consiste à faire délibérer des citoyens sur un sujet qui divise la société et de montrer ainsi qu'il est possible de dépasser certains clivages à la lumière d'une information riche et diversifiée pour aboutir à des propositions précises.

2) Les conventions citoyennes n'ont rien à voir avec la démocratie directe et ne sont pas opposées à la démocratie représentative. Elles sont au contraire complémentaires du système électoral-représentatif. Leur rôle demeure cependant consultatif : ce sont les représentants élus qui ont seuls le dernier mot pour discuter et voter la loi, conformément à la Constitution.

3) Les citoyens sont capables, moyennant une méthodologie et des procédures parfois sophistiquées, d'assimiler les informations fondamentales d'un sujet complexe, de répondre à une question largement ouverte et de faire des propositions applicables, proches dans leur formulation de véritables textes de loi.

4) L'ingénierie démocratique de ce type de modèle mérite une attention particulière : il est souhaitable de doter les conventions citoyennes d'une gouvernance propre, structurée, plurielle dans sa composition et autonome dans ses décisions vis-à-vis du commanditaire politique.

5) La combinaison du tirage au sort et d'un recrutement sur critères sociodémographiques de représentativité permet à la fois de donner la possibilité à n'importe qui de participer et de s'assurer que le plenum représente correctement la diversité sociale. Il convient d'inclure le positionnement préalable des citoyens par rapport à la question posée pour contrôler un biais de sélection lié au volontariat.

6) Un fort apport d'expertise extérieure fait certes courir un risque d'emprise des experts sur les citoyens mais il évite celui de citoyens sous-informés. Les relations

entre citoyens et experts, si elles sont soigneusement structurées, peuvent se baser sur une confiance réciproque.

7) Après une première expérience, un cadre légal est désormais nécessaire pour énoncer les principes généraux qui doivent régir les conventions citoyennes. La sécurisation des prochaines conventions passe beaucoup moins par leur inscription dans telle ou telle institution existante que par l'instauration de quelques grands principes directeurs qui, une fois inscrits dans la loi, seront opposables au commanditaire comme aux organisateurs futurs : statut et engagement du commanditaire, représentativité des citoyens tirés au sort, impartialité et indépendance des organisateurs, accès à l'information et pluralisme de celle-ci, transparence du processus.

INTRODUCTION

D'octobre 2019 à juin 2020, 150 citoyens tirés au sort ont travaillé collectivement et élaboré des propositions pour permettre à notre pays de réduire ses émissions de gaz à effet de serre. C'est la Convention citoyenne pour le climat (CCC). Le Président de la République leur a répondu le 29 juin 2020, et le Gouvernement prépare actuellement un projet de loi sur la base de ces propositions. Le mandat de la Convention prévoit que les 150 citoyens se réunissent une dernière fois pour répondre au gouvernement tant sur le calendrier de mise en œuvre que sur le fond. Les travaux sont donc encore en cours.

Pourtant, d'autres conventions citoyennes sont d'ores et déjà annoncées par des présidents de régions, des maires... Une réforme du Conseil économique, social et environnemental (CESE), en cours d'examen au Parlement, lui permettrait notamment d'organiser de nouvelles conventions citoyennes. Des initiatives analogues ont été prises à l'étranger dans le sillage de l'expérience française (Royaume-Uni, Écosse, Espagne...). Des entreprises commencent, elles aussi, à s'intéresser à ce type d'exercice pour faire délibérer leurs salariés ou dialoguer avec certaines de leurs parties prenantes.

Ce mouvement prend place dans un contexte plus large : dans un récent rapport¹, l'OCDE recensait déjà 25 consultations citoyennes à travers le monde en 2019 puis 30 à 40 en cours ou annoncées depuis octobre 2019. Toutefois, quand on examine de plus près ces différentes expériences, il apparaît que les mots de « convention » ou de « conférence » recouvrent des pratiques très inégales.

Si l'on ne veut pas dénaturer les conventions futures ou en faire de simples outils de communication consistant à saupoudrer de la délibération citoyenne sur des processus de décision qui n'en tiendront aucun compte, et si, comme on le suggère dans notre pays, ces conventions futures doivent s'inspirer de la CCC, il est essentiel de mettre en exergue ses premiers enseignements. C'est l'objet de ce papier.

Nous proposons d'abord de situer les principales singularités de l'expérience française. Si elle s'inscrit dans la continuité d'initiatives passées, elle s'en distingue aussi par la nature de son mandat et par la forme de sa gouvernance, deux caractéristiques qui nous semblent devoir être reproduites à l'avenir.

¹ Voir rapport complet : <http://www.oecd.org/fr/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>

Nous envisageons ensuite quelques-unes des questions qu'elle a dû résoudre pour arriver à ses fins. Elles prennent souvent la forme de dilemmes, dont il est raisonnable de penser qu'ils affecteront aussi les expériences futures. Nous ne sommes pas certains que les solutions retenues pour la CCC puissent être simplement dupliquées à l'avenir, mais nous pensons utile de les avoir à l'esprit quand on s'engage sur ce chemin.

Enfin, nous proposons de retenir quelques principes généraux qui, selon nous, devraient impérativement animer les conventions futures. Nous pensons qu'ils mériteraient d'être formulés dans la loi pour être à l'avenir opposables aux organisateurs comme aux commanditaires devant les juridictions compétentes. S'il peut être légitime d'expérimenter avant de codifier, l'innovation exigeant certaines libertés, il serait plus difficile d'admettre que les prochains exercices se déploient en l'absence de tout cadre légal, surtout si les conventions citoyennes sont appelées à prospérer et à produire des effets politiques et normatifs, même indirects. Or celui-ci reste à construire, comme ont pu le faire remarquer plusieurs observateurs de la Convention.

Avant de poursuivre, précisons que ce premier bilan est loin d'être exhaustif. Certaines questions ont été délibérément laissées de côté. On pense notamment à tout ce qui touche à la publicité des débats et à ses limites, à ce qui pourrait être imaginé pour faire participer plus largement la société à cet exercice, ou encore aux relations et complémentarités entre représentation élue et délibération citoyenne. Ces questions ne seront ici qu'effleurées et devront donner lieu à des analyses ultérieures. De même, nous ne nous prononcerons pas sur le processus de suivi des décisions et des concertations mis en place par l'exécutif à l'issue de la publication des propositions de la CCC, auquel les membres de la Convention ont été invités à s'associer et qui est toujours en cours au moment où nous écrivons. Enfin, ce papier ne cherche pas à savoir si le Gouvernement et le Président de la République ont honoré leurs engagements : il est tout simplement trop tôt pour en juger.

1. LA SINGULARITE DE LA CONVENTION CITOYENNE FRANÇAISE

1.1. CRISES, TIRAGE AU SORT ET DÉLIBÉRATION

Les conventions citoyennes se distinguent d'autres instruments de la démocratie participative par leur dimension fortement délibérative. Participatives, elles le sont bien sûr en ce qu'elles sollicitent la participation directe de citoyens tirés au sort. Délibératives, elles le sont cependant plus encore, parce qu'elles reposent fondamentalement sur la discussion ouverte

entre ces citoyens sur la base d'une information de qualité et avec l'objectif de formuler des propositions².

En effet, il ne s'agit pas ici de recueillir l'opinion spontanée des citoyens sur une question donnée mais, dans un mouvement inverse, de faire en sorte que les citoyens eux-mêmes, à la lumière d'une information plurielle et diversifiée, débattent ensemble et se mettent d'accord sur des propositions à soumettre aux décideurs publics. Comme les conférences de consensus, ces conventions cherchent à répondre à une question que le suffrage ne sait pas résoudre : quelle est, non pas l'opinion majoritaire sur un problème, mais celle qui résulte d'un jugement informé ? Autrement dit, que proposent les citoyens quand ils ont pris la peine et le temps de s'informer et de délibérer ensemble ? Le scrutin est individuel et délibérément aveugle aux motivations des électeurs ; le fruit d'une délibération citoyenne résulte, lui, d'un processus d'instruction collective des problèmes.

La CCC n'est pas, de ce point de vue, une innovation radicale. Elle a notamment des précédents notables à l'étranger, dans des formats et sur des sujets très variés, comme on le verra plus loin. On pense notamment aux expériences canadiennes (en Colombie-Britannique en 2004 ou en Ontario en 2007) et aux exemples irlandais, qui ont souvent servi de référence aux initiateurs de la CCC³. Même en France, le modèle n'est pas parfaitement inédit : au-delà des conférences de consensus qui y ont vu le jour depuis 1998 (sur les OGM, la vaccination...) dans un genre assez différent, des conventions citoyennes régionales ont également été organisées en mars 2019 dans le cadre du Grand Débat national⁴ (comparables dans le principe mais très éloignées dans la méthode et l'aboutissement des travaux).

Quelles raisons poussent le politique à faire appel à des « citoyens-délibérants » tirés au sort pour élaborer collectivement des recommandations sur un sujet donné ? Car c'est bien le pouvoir politique qui, au moins dans les cas qui viennent d'être cités, a pris l'initiative de convoquer de telles assemblées temporaires (en général, le Gouvernement ou le Parlement, ou comme ce fut le cas en France, le chef de l'État⁵).

² Sur les difficultés à conjuguer participation et délibération, voir les analyses d'Éric Buge, « À la recherche du diamant de Micromégas. Quelques réflexions à propos du Grand Débat national et de la Convention citoyenne pour le climat », *Archives de philosophie du droit*, tome 61, 2020, à paraître.

³ Voir commentaire de Dimitri Courant sur les expériences irlandaises : <https://laviedesidees.fr/Les-assemblees-citoyennes-en-Irlande.html>

⁴ <https://granddebat.fr/pages/les-conferences-citoyennes-regionales>

⁵ En Australie et en Belgique, ce sont des ONG qui sont à l'initiative de la Convention citoyenne.

Les circonstances ont bien sûr leur part à cette motivation. Comme dans l'expérience islandaise de 2011 (la « révolution des casseroles »), les assemblées irlandaises font suite à la crise financière de 2008 et aux bouleversements politiques qu'elle a engendrés. De même, en France, l'initiative de la CCC⁶ prend forme à la suite du mouvement des Gilets jaunes, qui naît d'un refus de l'augmentation des taxes sur les carburants automobiles mais se prolonge par une forte critique du système représentatif (avec la revendication du Référendum d'initiative citoyenne en particulier). Dans chacun de ces cas, une crise majeure est venue secouer les équilibres politiques en place, voire les soubassements du régime, poussant les responsables à rechercher de nouvelles sources de légitimité ou de nouveaux chemins de consensus.

Mais les circonstances n'expliquent pas tout. Et, d'une certaine façon, elles ne font que mettre en exergue certaines fragilités structurelles des démocraties représentatives : aux représentants du peuple issus de l'élection, régulièrement décrits dans les moments de crise comme une petite élite repliée sur elle-même et essentiellement soucieuse de sa perpétuation, on a souvent opposé le peuple lui-même dans sa diversité. S'est alors développée l'idée que la représentation ne réalisait que très imparfaitement la promesse démocratique d'un gouvernement « du peuple, par le peuple et pour le peuple » (article 2 de la Constitution), voire qu'elle la trahissait. Pour répondre à cette insatisfaction, on a régulièrement promu, sinon la recherche d'un « auto-gouvernement plus effectif », du moins celle d'un « régime représentatif plus attentif à la société », plus perméable aux « exigences d'implication et d'intervention » des citoyens⁷.

Les conventions citoyennes donnent forme à cette quête⁸. Elles font entendre la voix de celles et ceux que l'on entend rarement dans les institutions représentatives, ou que l'on cantonne au seul rôle d'électeurs. Le recours au tirage au sort est le vecteur déterminant de cette ambition : contrairement à l'élection, il garantit en effet que n'importe qui peut accéder à ces assemblées, y compris des citoyens habituellement éloignés de la chose publique. Il

⁶ Voir l'interview de Léo Cohen, *Revue XXI*, numéro 52, automne 2020.

⁷ Les mots entre guillemets sont ceux de Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006, p. 300.

⁸ D'une certaine façon, les efforts déployés pour reconnaître la légitimité des corps intermédiaires et faire vivre une « démocratie sociale » (notamment avec la loi Larcher de 2003) cherchent, eux aussi, à pallier les manques de la démocratie représentative. Mais ils sont guidés par la poursuite d'une fin différente : affirmer l'existence d'intérêts intermédiaires entre les intérêts particuliers et l'intérêt général, et non donner la parole directement aux citoyens dans leur diversité. L'idée de « société civile organisée » que le Conseil économique, social et environnemental cherche à incarner désigne en pratique un ensemble d'organisations qui aspirent à représenter des intérêts collectifs distincts.

revivifie du même coup l'idée selon laquelle le pouvoir du peuple est « le pouvoir propre à ceux qui n'ont pas plus de titre à gouverner qu'à être gouvernés⁹ ». Il rappelle également la promesse contenue dans l'article 6 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen : « Tous les citoyens ont droit de concourir *personnellement, ou par leurs Représentants*, à [la] formation [de la loi] » (nous soulignons).

En faisant appel au travail d'une délibération informée, ces conventions vont cependant au-delà d'une ambition purement participative. Elles cherchent à accueillir le raisonnement et le jugement des citoyens, considérant qu'il est susceptible de compléter celui des élus : les citoyens évaluent en effet chaque option non seulement à la lumière d'informations générales, d'expertises ou d'intérêts constitués, mais aussi à l'aune de leur expérience pratique et personnelle, mettant en exergue des difficultés et des attentes que trop souvent les représentants et l'exécutif négligent. Ce sont à la fois une réflexion collective et une compétence d'expérience qui se croisent dans l'exercice citoyen du jugement délibératif.

L'expérience française menée entre juillet 2019 et juin 2020 (dont neuf mois de travail pour les citoyens réunis à sept reprises entre octobre et juin¹⁰) est exemplaire des motivations et caractéristiques qui viennent d'être évoquées et que l'on retrouve dans la plupart des exemples étrangers. Elle s'en distingue toutefois par la nature de son mandat et l'organisation de sa gouvernance. C'est en cela qu'elle est réellement innovante.

1.2. LE MANDAT

La lettre de mission du Premier ministre donne mandat à la CCC 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 ». Et il poursuit : « 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 de l'ensemble des mesures législatives et réglementaires qu'elle aura jugées nécessaires pour atteindre l'objectif¹¹ ». Le Président de la République avait, lui, annoncé le 25 avril 2019 : « Ce qui sortira de cette

⁹ Jacques Rancière, *La Haine de la démocratie*, Paris, La Fabrique, 2005, p. 54.

¹⁰ Le comité de gouvernance de la CCC a été installé le 2 juillet 2019. Les citoyens membres ont été réunis pour la première fois début octobre 2019. Le Président de la République a répondu à la CCC le 29 juin 2020.

¹¹ Lettre de mission du Premier ministre du 2 juillet 2019 : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/lettre-de-mission.pdf>

convention, je m’y engage, sera soumis sans filtre soit au vote du Parlement soit à référendum soit à application réglementaire directe¹². »

Pour résumer, il était donc demandé aux membres de la Convention :

- de se saisir de la lutte contre le réchauffement climatique dans son ensemble et non de questions ou de controverses sectorielles ;
- de formuler des propositions structurantes et non une vision générale ;
- de travailler dans un esprit de justice sociale et non avec la seule focale de la transition écologique ;
- et de proposer des mesures ayant une forme juridique aboutie (« mesures législatives ou réglementaires ») et non de simples recommandations.

Dernière caractéristique du contrat unissant le politique et les membres de la CCC : le commanditaire s’engageait à soumettre aux instances démocratiques légitimes les propositions issues de leurs travaux sans les déformer (« sans filtre »).

Aucune de ces caractéristiques n’est parfaitement inédite, mais leur étroite combinaison marque l’originalité et l’ambition singulière de l’expérience française. Commençons par l’engagement politique. Parce qu’elle apportait aux citoyens la garantie de leur utilité, cette promesse du « sans filtre » fut certainement l’une des clés de leur mobilisation, tant lors du recrutement que dans la suite du processus (il faut souligner la remarquable assiduité avec laquelle ses membres ont suivi les débats¹³). Les membres de la CCC se sont sentis investis d’une mission : ils ont intériorisé le sentiment d’une responsabilité. La promesse présidentielle (réitérée et précisée lors de sa participation en janvier 2019 à l’une des sessions¹⁴ de la CCC) s’est avérée également décisive dans l’attention publique accordée aux travaux de la Convention par les médias, les parties prenantes ou le grand public.

Dans les expériences étrangères, le commanditaire a également pris des engagements à l’égard des assemblées citoyennes, mais ils ont souvent pris des formes assez différentes et surtout plus vagues. Seule la *Citizens’ Assembly on Electoral Reform*, organisée en

¹² Conférence de presse du Président de la République du 25 avril 2019 : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>

¹³ 8 % du panel initial ont abandonné ou ont été radiés, 94,4 % des titulaires à la fin de la CCC avaient participé à toutes les sessions ou manqué moins de deux sessions sur sept.

¹⁴ On entend par session une séquence de travail réunissant physiquement l’ensemble des membres de la Convention du vendredi 14 h au dimanche 15 h.

Colombie-Britannique (Canada) en 2004, avait un horizon comparable à celui de la CCC : ses 160 citoyens devaient proposer une réforme électorale que le Gouvernement de la province s'engageait à transmettre sans filtre aux électeurs par voie référendaire¹⁵. En Irlande, pour la seconde assemblée, le Gouvernement s'était engagé¹⁶ à répondre à chacune des recommandations que les citoyens lui adresseraient et à publier le calendrier de mise en œuvre d'un référendum, sous réserve cependant de sa propre approbation des recommandations. Il y avait donc un « filtre ».

L'autre composante essentielle du contrat passé avec les citoyens réside dans la question qui leur est posée et la nature de la réponse qui est attendue d'eux. Dans la plupart des expériences antérieures, que ce soit en France ou à l'étranger, il était demandé aux membres soit de trancher une controverse constituée (OGM, droit à l'avortement...), soit d'exprimer une vision générale sur un sujet ou de formuler les grands principes susceptibles d'organiser une politique ou une révision constitutionnelle. Il est beaucoup plus rare que l'on demande à des citoyens tirés au sort de définir les voies et moyens d'une politique publique dans son ensemble. Et, plus rare encore, qu'on sollicite de leur part des propositions ayant une forme juridique aboutie, c'est-à-dire qu'on les mette pratiquement en situation de « prélegiférer ». Seule l'assemblée constituante islandaise de 2010-2013 semble avoir porté un mandat aussi ouvert et ambitieux, même si le projet de doter une communauté politique d'une nouvelle Constitution peut paraître à la fois plus fondamental et moins technique que celui de définir la politique climatique d'un pays. Dans d'autres cas, comme en Irlande, la seconde convention devait répondre à de multiples questions sur des sujets sans rapport direct les uns avec les autres : la légalisation de l'avortement, le vieillissement de la population, le changement climatique, ou encore les réformes du référendum et sur le Parlement¹⁷. On le voit, certaines de ces questions étaient très larges et, compte tenu du temps souvent très limité qui leur était consacré, appelaient des réponses de nature assez générale. D'autres étaient au contraire très précises et au cœur de controverses sociétales relativement structurées : celles-ci n'appelaient pas un effort particulier de propositions et d'imagination politique, mais plutôt un arbitrage des citoyens.

¹⁵ En 2005, un premier référendum est organisé, mais n'atteint pas le seuil préalablement fixé de 60 % des suffrages favorables (57,7 %). En 2009, lors d'un second référendum, 60,9 % des électeurs votent contre.

¹⁶ Voir la « Resolution of Dail Eireann approving establishment of the Citizens' Assembly » ; <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/The-Eighth-Amendment-of-the-Constitution/Final-Report-on-the-Eighth-Amendment-of-the-Constitution/Final-Report-incl-Appendix-A-D.pdf>

¹⁷ Travaux de la Citizens' Assembly 2016-2018 : <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/>

Il ressort de l'expérience française que l'on peut demander à une assemblée de citoyens tirés au sort d'élaborer des propositions normatives visant à réformer assez précisément une politique publique. Quoi que l'on pense des propositions de la CCC, son rapport final atteste que, en neuf mois et sept sessions de travail¹⁸, les « 150 » ont rendu pour une large partie de leurs travaux une copie conforme au terme de leur mandat¹⁹. Contrairement à une opinion encore très répandue, il n'est donc ni nécessaire ni souhaitable de cantonner ce type d'initiative à de « petits sujets de société », comme on l'entend parfois, ou à un pur exercice d'arbitrage sur des controverses constituées. Si l'on veut prendre la démocratie délibérative au sérieux, il faut au contraire montrer aux citoyens qu'on sollicite leur intelligence collective sur des enjeux qui comptent et sur lesquels la construction d'un consensus collectif n'a rien d'évident. Pour cela, aussi, il est essentiel que le commanditaire prenne des engagements clairs sur les débouchés du travail. Rien ne serait plus étranger à ces enseignements que de reproduire l'exercice sur des sujets de moindre importance et dans le cadre d'un contrat qui ne préciserait pas clairement son issue politique.

Le climat au cœur des conventions citoyennes

Les enjeux climatiques sont de plus en plus souvent soumis à l'appréciation de conventions citoyennes. Ce sujet mobilise notamment par sa dimension existentielle. De nombreux citoyens de la CCC ont ainsi indiqué qu'ils avaient accepté de participer « pour leurs petits-enfants ». C'est également un sujet transversal qui interroge les modes de vie et qui permet aux citoyens de faire des propositions concrètes dans différents secteurs. Enfin et surtout, c'est un sujet qui, parce qu'il débouche assez rapidement sur de profondes transformations de nos choix quotidiens, de nos façons de produire et de consommer, appelle la construction de larges consensus collectifs que les institutions représentatives traditionnelles peinent à définir seules. En effet, si la conscience environnementale grandit dans la population, les politiques climatiques divisent et sont régulièrement l'objet d'oppositions voire de confrontations entre la population et les décideurs publics, conduisant parfois à une impasse. Souvenons-nous en France de la crise des Gilets jaunes en 2019 mais aussi de celle des Bonnets rouges sur l'écotaxe en 2013. C'est pourquoi plusieurs gouvernements et parlements européens ont retenu la question climatique pour donner matière à une convention citoyenne. Ainsi, dans la foulée de l'expérience française, l'Écosse²⁰ et l'Espagne ont annoncé des conventions analogues, et le Royaume-Uni²¹ vient d'achever la sienne.

¹⁸ Cette durée de travail sur un même sujet est assez supérieure à ce que l'on observe dans la plupart des exemples étrangers. On estime qu'en moyenne, les conventionnels ont consacré à la CCC plus de 500 heures chacun (l'équivalent de plus de 14 semaines ETP). Sont comptées non seulement les sessions elles-mêmes, mais aussi tout le travail réalisé en intersession (webinaires techniques ou thématiques, etc.). Voir Gilles-Laurent Rayssac, « Quand le dialogue experts/non-experts permet de faire de la politique », <https://www.metiseurope.eu/2020/09/20/quand-le-dialogue-experts-non-experts-permet-de-faire-de-la-politique-lexemple-de-la-convention-citoyenne-pour-le-climat/>

¹⁹ Voir le rapport final de la CCC : <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccr-rapport-final.pdf>

²⁰ <https://www.climateassembly.scot>

²¹ <https://www.climateassembly.uk>

1.3. LA GOUVERNANCE

La seconde singularité de la CCC réside dans l'organisation de sa gouvernance. Alors que la plupart des expériences étrangères se caractérisent par une gouvernance relativement légère, la CCC a été dotée par ses initiateurs d'un large comité de gouvernance. En Écosse comme en Irlande, une personnalité qualifiée présidait la Convention en s'appuyant sur un secrétariat pour en organiser les travaux. Cette personnalité était parfois membre à part entière de la Convention, comme en Colombie-Britannique où le président était le 161^e membre de l'assemblée. En Irlande, la présidente, par ailleurs juge à la Cour suprême et nommée dans cette fonction par le Gouvernement, était la 100^e membre. Elle réunissait autour d'elle un *Steering Group* avec un secrétariat et d'autres membres de la Convention élus pour y siéger²². Ce groupe se réunissait une fois par mois pour superviser le programme de travail et valider les intervenants. En outre, la présidente a activement participé à la rédaction des propositions en interprétant la volonté des citoyens, le résultat final devant faire l'objet d'un consensus entre elle et l'assemblée.

Dans le cas français, non seulement les débats de la Convention n'étaient pas présidés par une seule personnalité extérieure, mais ils n'étaient pas présidés du tout : ce sont les animateurs²³ qui étaient chargés de veiller au bon déroulement des séances de travail. L'organisation générale de la Convention était supervisée par un comité de gouvernance qui ne prenait pas part aux débats, se contentant d'introduire et de conclure les sessions par la voix de ses coprésidents et du rapporteur général²⁴. Ce comité réunissait 17 personnalités²⁵ : deux coprésidents, un rapporteur général, des experts du climat, de la démocratie participative, du champ économique et social, deux représentants du ministère de la

²² First Report and recommendation of the Citizen's Assembly – The eighth amendment of the constitution : <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/The-Eighth-Amendment-of-the-Constitution/Final-Report-on-the-Eighth-Amendment-of-the-Constitution/Final-Report-incl-Appendix-A-D.pdf>

²³ Professionnels de l'ingénierie et de l'animation du dialogue citoyen, membres d'Eurogroup Consulting, de Respublica et de Missions Publiques

²⁴ Il faut noter une exception : lors de la session introductive, Laurence Tubiana, coprésidente du comité de gouvernance, a présenté aux citoyens l'Accord de Paris en tant qu'ancienne ambassadrice des négociations pour la Conférence de Paris (COP21).

²⁵ La composition détaillée du comité de gouvernance : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/comite-gouvernance/>

Transition écologique et solidaire ainsi que deux membres de la convention tirés au sort parmi les volontaires²⁶.

Nommés *intuitu personae*, les membres de ce comité y siégeaient et s’y exprimaient à titre personnel et non au titre d’une organisation. « Autonome dans l’accomplissement de ses missions²⁷ », le comité était indépendant à la fois du pouvoir politique et du CESE qui accueillait la Convention. Lors de réunions hebdomadaires, ce comité était chargé d’assurer le pilotage de la Convention, d’élaborer son programme et ses méthodes de travail, et de protéger l’indépendance et le respect de la volonté de la Convention.

Cette composition plurielle a permis qu’aucune de ses composantes ne soit en situation d’hégémonie ; la controverse était présente au sein du comité. De surcroît, les décisions étaient prises par consensus et de façon collégiale²⁸ obligeant chacun à argumenter, à convaincre les autres, et les coprésidents à rechercher, en cas de désaccord, une voie de compromis. Rapidement, il a été décidé d’associer aux réunions les représentants du consortium d’animateurs, sans toutefois leur permettre de prendre part aux décisions puisque leur rôle était de mettre en œuvre les objectifs fixés par le comité de gouvernance. Ils ont néanmoins grandement contribué à l’élaboration des programmes de travail et ont apporté une expertise professionnelle de haut niveau.

Enfin, le dialogue entre le comité de gouvernance et les membres de la Convention se voulait constant. Deux d’entre eux participaient à l’ensemble des réunions, et une plateforme Internet réservée aux conventionnels leur permettait d’interpeller le comité de gouvernance.

Ce dispositif était renforcé par un collège de trois garants²⁹ nommés par les présidents de l’Assemblée nationale, du Sénat et du CESE. Leur rôle était de « surveiller » le comité de gouvernance, de veiller au respect des grands principes régissant l’exercice, de certifier et proclamer les résultats des votes et de faire office de recours pour les citoyens en cas de contestation d’une décision. Ils ont également joué un rôle de conseil du comité de gouvernance lorsque celui-ci rencontrait une hésitation de nature déontologique.

Cette organisation peut bien sûr prêter le flanc à la critique. Ainsi, certains observateurs ont mis l’accent sur un excès de formalisme et de règles, où ils voyaient une marque de « l’esprit

²⁶ Pour chaque intersession, un binôme paritaire était tiré au sort.

²⁷ Ce sont les termes de la lettre de mission du Premier ministre déjà citée.

²⁸ A l’exception de moins de 10 décisions pour lesquelles un vote a été organisé au sein du comité de gouvernance.

²⁹ <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/les-garants/>

français » par opposition à des pratiques anglo-saxonnes plus libres et laissant plus de place à la spontanéité du débat. Il reste qu'elles ont permis de se prémunir assez efficacement contre divers risques d'influence : influence de la gouvernance sur les citoyens (en séparant rigoureusement l'organe de gouvernance de l'organe délibérant) et influences extérieures sur la gouvernance (la diversité de ses membres et les équilibres numériques de sa composition protégeant l'ensemble). Certains ont d'ailleurs pu s'étonner que les organisateurs aient encouragé les citoyens à aller en dehors du cadre de la CCC, rencontrer des acteurs. Cela était au contraire interdit dans le cadre de certaines expériences étrangères. La gouvernance de la CCC a également poussé à mettre en débat de façon consciente et délibérée des choix de méthode et de procédure qui, ailleurs, ont parfois été laissés à la libre appréciation des animateurs et/ou d'une présidence personnelle alors même qu'ils peuvent avoir des conséquences importantes sur le cours de l'exercice. C'est pourquoi nous pensons que les conventions citoyennes futures devraient impérativement être dotées d'une gouvernance comparable, tant dans sa structure que dans ses principes.

2. PROBLÈMES, DILEMMES ET SOLUTIONS

Outre cette singularité organique, ce sont ses choix méthodologiques face à différents problèmes qui caractérisent l'expérience française. Pour chacun de ces choix, plusieurs options étaient envisageables avec une incidence considérable sur le résultat final. Nous en exposons quatre ici : la composition du panel, la structuration des travaux, le lien avec l'expertise et l'usage du vote. À chacun d'eux correspond un ou plusieurs dilemmes, que nous nous efforçons de mettre en exergue. Car nous sommes convaincus que, si certaines des réponses apportées à ces difficultés sont spécifiques à la CCC, ces difficultés, elles, se présenteront à nouveau dans le futur.

2.1. LA COMPOSITION DU PANEL

Le 25 avril 2019, le Président de la République annonce que la CCC réunira 150 citoyens tirés au sort. Le Premier ministre précise, deux mois plus tard, dans sa lettre de mission, que ces citoyens doivent être à la fois tirés au sort et « représentatifs de la diversité de la société française ». L'exécutif souhaite cumuler les vertus du hasard et celles de la représentativité. Chacune de ces deux commandes soulève des difficultés particulières : sur quelle base organiser le tirage au sort ? Comment définir des critères de représentativité ? Mais surtout leur conjugaison ne va pas de soi : comment le tirage au sort pourrait-il accoucher seul d'une

assemblée représentative ? Comment articuler une légitimité liée au hasard et une légitimité liée à la représentativité ? Pour surmonter ces dilemmes, plusieurs difficultés ont dû être résolues.

Tout d’abord, il a été décidé que le tirage au sort serait réalisé sur la base de numéros de téléphone et non de listes électorales comme pour les jurés d’assises. Les garants du Grand Débat national avaient fait le même choix pour les conférences citoyennes régionales quelques mois plus tôt³⁰. Les listes électorales présentent en effet l’inconvénient d’exclure les personnes non ou mal inscrites, soit plus de 9,5 millions de Français en 2014³¹ qui ne s’expriment pas lors des scrutins. Au contraire, la génération aléatoire de numéros de téléphone est plus inclusive et offre l’avantage d’une prise de contact rapide et facile. Entre août et septembre 2019, Harris Interactive³² a ainsi puisé dans un répertoire de 300 000 numéros de téléphone construit de façon aléatoire³³ pour passer des appels et proposer à celles et ceux qui décrochaient de participer à la CCC.

Ce tirage au sort répondait à la première exigence du Président de la République, mais n’assurait pas que le collectif serait représentatif de la diversité de la société française. Il fallait pour cela définir **des critères de sélection à la lumière desquels certains citoyens tirés au sort et volontaires pour participer pourraient être finalement refusés**.

Il faut souligner que la représentativité recherchée ne pouvait pas être de nature statistique : rapporté à une population de 67 millions d’individus, un échantillon de 150³⁴ est trop étroit pour cela. Mais, puisqu’il s’agissait de rendre compte de la diversité sociale et non de majorités d’opinion, on pouvait rechercher une représentativité de nature descriptive, pour ne pas dire figurative, c’est-à-dire reproduire dans l’assemblée les principaux équilibres

³⁰ Voir communiqué de presse du collège des garants du 5 février 2019 :

<https://granddebat.fr/media/default/0001/01/3e5fb4c95e71727190a2ce1a46cdf31211fc0f0.pdf>

³¹ 3 millions de non-inscrits et 6,5 millions de mal inscrits selon un rapport d’information de l’Assemblée nationale sur les modalités d’inscription sur les listes électorales du 17 décembre 2014 : http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2473.asp#P794_78395

³² Harris interactive est une entreprise d’études marketing et de sondages d’opinions. Dans le cadre de la CCC, elle était responsable de la génération des numéros de téléphone et du recrutement des membres conformément aux objectifs fixés par le comité de gouvernance et sous le contrôle des garants.

³³ Techniquement, il a été demandé à un ordinateur de sélectionner de manière aléatoire, sous le contrôle d’un huissier, 300 000 numéros de téléphone parmi l’exhaustivité des racines de numéros attribués par l’ARCEP (85 % de numéros de téléphone portable et 15 % de fixes).

³⁴ L’origine de ce chiffre n’est pas claire. Plusieurs formats avaient d’abord été envisagés, souvent avec un nombre inférieur de citoyens. Une fuite dans la presse peu avant les annonces du Président de la République le 25 avril 2019 indiquait que le nombre de 300 personnes avait d’abord été retenu. En pratique, 150 est un minimum pour la représentativité (difficile de combiner 5 ou 6 critères de représentativité sur un échantillon plus étroit) et un maximum pour la délibération (difficile de faire délibérer de façon ouverte et équitable un public plus large).

sociodémographiques observés dans la population générale. Encore fallait-il pour cela déterminer les indicateurs jugés les plus structurants pour décrire la société française d'aujourd'hui. Comment déterminer ce qui caractérise le mieux la position sociale d'un individu ?

Le comité de gouvernance a finalement retenu 6 critères : le sexe, l'âge³⁵, le niveau de diplôme, la catégorie socioprofessionnelle/CSP, le type de territoire (pôle urbain, communes isolées, quartiers prioritaires de la politique de la ville...) et la région de résidence (Ile-de-France, Occitanie, etc.). Ce faisant, il a fait l'hypothèse que la position sociale d'un individu ne pouvait pas être définie par deux ou trois indicateurs simples (âge, sexe et CSP, par exemple), mais par une multiplicité de facteurs parmi lesquels devaient intervenir également le niveau de diplôme (un assez bon lecteur de beaucoup d'autres inégalités) et la situation sur le territoire (identifiée à deux critères différents). Et il aurait été tentant d'en ajouter d'autres comme le revenu, le patrimoine ou le type de mobilité si la taille de l'échantillon final n'avait rapidement borné l'exercice. La multiplicité des critères et les discussions qui ont accompagné leur définition témoignent de la difficulté à fixer la description de la société actuelle, singulièrement au lendemain d'un mouvement comme les Gilets jaunes, qui avait suscité d'intenses débats entre une approche assez classique des inégalités sociales et une approche plus géographique et territoriale.

Pour chacune des catégories retenues, le comité de gouvernance s'est fixé un objectif correspondant aux équilibres connus en population générale. Ainsi, la CCC a réuni 26 % de citoyens sans diplôme ou ayant uniquement le CEP ou le BEPC, 8 % d'habitants de la région Grand Est, 11 % d'habitants issus des QPV, etc³⁶. À l'arrivée, les citoyens d'abord tirés au sort formaient une « France en miniature », combinant ainsi la sélection par le hasard et la sélection sur critères de représentativité.

La représentation de certaines catégories a toutefois dérogé à la règle. Ce fut le cas pour les citoyens ultramarins, les personnes en très grande précarité et les agriculteurs, soit onze membres au total. Concernant les ultramarins³⁷, il s'agissait d'alléger certaines

³⁵ A partir de 16 ans. Il fut en effet décidé d'inclure dans le panel des mineurs de 16-17 ans, considérant que les enjeux de long terme du changement climatique concernent étroitement les jeunes générations.

³⁶ Présentation des membres de la CCC : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/comment-sont-ils-selectionnes-2/>

³⁷ Pour assurer la représentation et la participation régulière des citoyens ultramarins, un appel à volontariat et un tirage au sort ont été organisés sur la base du fichier de l'Agence de l'Outre-Mer pour la mobilité (LADOM). Ce fichier recense des citoyens ultramarins temporairement étudiants ou apprentis dans la métropole.

difficultés pratiques (déplacer des personnes de Guyane ou de Mayotte pour cinq sessions de trois jours chacune risquait d'en dissuader plus d'un). Concernant les personnes en très grande précarité, il était hasardeux d'imaginer toucher et convaincre par téléphone des femmes et des hommes sans domicile fixe et/ou vivant dans des conditions extrêmement difficiles³⁸. Concernant les agriculteurs, enfin, ce sont des métiers pour lesquels l'engagement de venir régulièrement à Paris pouvait être problématique, et la probabilité de contacter un agriculteur était faible via le tirage au sort³⁹.

À l'inverse, le comité de gouvernance n'a pas souhaité exclure des actifs issus de secteurs particulièrement émetteurs de gaz à effet de serre (chauffeurs routiers, pilotes de ligne, etc.). Ainsi, il a fait le choix de ne pas exiger du citoyen une forme de neutralité axiologique et d'assumer qu'il venait de quelque part, portant parfois les intérêts de sa profession, et possédant éventuellement des convictions politiques.

Cette question de l'attitude politique se pose toutefois plus particulièrement vis-à-vis du sujet traité. Comment pouvait-on s'assurer que le plenum ne serait pas composé d'une écrasante majorité d'individus acquis à la cause de la lutte contre le réchauffement climatique alors même que la participation à la Convention reposait sur le volontariat et qu'elle était de fait plus susceptible de motiver les convaincus ? Pour déjouer cette difficulté, on aurait pu intégrer un critère supplémentaire : l'examen préalable du positionnement sur la question du réchauffement climatique. Au Royaume-Uni, ce point a été retenu comme un critère de recrutement et, au final, 17 % des membres recrutés se déclaraient pas très ou pas du tout préoccupés par la question, soit une proportion conforme à ce qui était observé dans la population générale. En France, même si certains citoyens se sont auto-déclarés, lors de la première session, « climatosceptiques », ce n'était pas un critère de sélection. Une étude menée par des chercheurs de l'École d'économie de Paris permet de comparer les positions des membres de la CCC (lors de la première session de travail) et celles d'un échantillon représentatif de 1 003 Français⁴⁰. À la question « Dites combien la protection de

³⁸ Pour permettre la participation de citoyens ayant vécu en situation de grande précarité, le comité de gouvernance a fait appel à la médiation de l'association Les Petits Frères des pauvres.

³⁹ Après avoir échoué à recruter des agriculteurs, via la méthodologie générale, un tirage au sort distinct a été réalisé sur l'annuaire professionnel France Télécom et deux agriculteurs ont été recrutés.

⁴⁰ Cette étude, réalisée par Adrien Fabre (qui a suivi l'ensemble des travaux de la CCC) a également montré que pour les membres de la CCC, l'action sociale et associative était bien plus importante pour les membres de la CCC (40 % la placent à 9 ou 10) que pour le reste de la population (19 % à 9 ou 10) ; https://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/fabre-adrien/ccc_externes.pdf ou <http://adrien-fabre.com/Documents/Les%20Français%20et%20la%20CCC.pdf>

l'environnement est importante pour vous, sur une échelle de 1 à 10 », 25 % répondent 10 dans l'échantillon national contre 45 % dans la Convention, une différence sensible. Toutefois, on observe des résultats globalement similaires sur la gravité du changement climatique : 76 % des membres de la CCC considèrent que ses conséquences seront extrêmement pénibles contre 71 % de la population française, soit un écart qui se tient dans la marge d'erreur inhérente à un échantillon aussi réduit que celui de la CCC⁴¹. Par ailleurs, le soutien à certaines mesures est assez similaire dans les deux groupes : 87 % des membres de la CCC considèrent très ou assez souhaitable de favoriser l'usage de véhicules peu polluants ou partagés, contre 79 % de la population française. Ou encore, 71% des Français affirment qu'ils voteraient oui à un referendum sur l'interdiction de la publicité des produits polluants, une des mesures phares de la CCC.

Intégrer un critère d'attitude face aux enjeux climatiques, à l'instar de ce qu'ont fait les Britanniques, permettrait toutefois de contourner le biais de sélection. Mais cela poserait un certain nombre de questions méthodologiques et notamment celle de l'enquête ou du sondage sur lesquels se baser pour sélectionner les candidats. Une autre façon de contourner le biais de sélection introduit par le volontariat serait de rendre obligatoire la participation à la convention, comme pour les jurés d'assises. Une telle obligation n'existe nulle part à l'étranger et soulève d'autres problèmes : comment conduire une délibération dynamique et productive avec des personnes qui ne souhaitent pas être là et qui potentiellement contestent le processus lui-même ? Et comment mesurer l'appétence au débat, à la participation ? Cela ne conduirait-il pas à dénaturer la participation citoyenne que de l'imposer à des gens qui la rejettent ? En outre, il nous semble que cela ne pourrait être mis en place que si les conventions étaient parfaitement inscrites dans le cadre institutionnel et encadrées par la loi.

Cette question du positionnement préalable ou du volontariat est cruciale. Sur un enjeu comme le réchauffement climatique, la conflictualité n'est pas telle dans notre pays qu'il soit impossible de réunir un panel correctement représentatif sans plus de précautions ; les enquêtes de ces douze derniers mois soulignent même la préoccupation croissante des Français à ce sujet. Mais qu'en serait-il d'un sujet plus technique ou beaucoup plus clivant ? Comment s'assurer que les participants ne soient pas en grande majorité des partisans de

⁴¹ Rapporté à la population française actuelle, un échantillon de 150 personnes structuré comme l'était la CCC présente une marge d'erreur de 8 points de pourcentage.

tel ou tel camp ou que seules les populations les plus qualifiées se sentent légitimes à traiter un sujet particulièrement complexe ? Il s'agit ici de s'assurer de la représentativité non seulement géographique et sociologique mais également idéologique du public recruté.

Quels enseignements retenir de ces premiers choix ? Premièrement, il nous semble que le tirage au sort par génération aléatoire de numéros de téléphone est une méthode robuste et plus inclusive en tout cas que le tirage au sort sur les listes électorales. Deuxièmement, si l'on veut contrôler le biais éventuel lié au volontariat, nous pensons utile d'ajouter aux critères de sélection un indicateur d'attitude sur le sujet retenu. Troisièmement, si l'on veut mettre les citoyens en situation de produire un consensus normatif susceptible de prendre forme de loi ultérieurement, il importe qu'ils soient représentatifs de la diversité sociale. Pour cela, les volontaires issus du tirage au sort doivent faire l'objet d'une sélection sur la base de critères sociodémographiques pertinents sans toutefois les figer dans la loi.

2.2. LA STRUCTURE DES TRAVAUX

Il était initialement prévu que la Convention rende ses conclusions au début du mois de février 2020, soit en quatre mois et cinq sessions. En raison d'abord des grèves de décembre 2019, puis du confinement à partir de la mi-mars, ses travaux se seront finalement étalés sur neuf mois, auront compté sept sessions de trois jours et de multiples activités entre les sessions. La question n'en restait pas moins délicate : comment permettre à 150 citoyens non experts d'acquérir les connaissances nécessaires en un temps record pour faire à l'exécutif, quelques mois plus tard, des propositions de « mesures législatives et réglementaires » susceptibles de réduire « d'au moins 40 % nos émissions de gaz à effet de serre » dans la décennie, et le tout « dans un esprit de justice sociale » ? Cela impliquait un puissant processus de montée en compétences des citoyens.

Il fallait non seulement que chacun assimile les mécanismes de l'effet de serre et les facteurs d'émissions des gaz à effet de serre, mais aussi qu'il ait en tête l'état des politiques publiques sur la question, les blocages qu'elles peuvent rencontrer, le poids des contributions exigées de chacun (État, entreprises, ménages...), les implications d'une exigence de justice sociale dans la répartition des efforts, etc. De surcroît, pour formuler des propositions de nature législative ou réglementaire, les membres de la CCC devaient se familiariser avec les leviers et les contraintes de l'action publique.

Un premier travail a donc consisté à proposer un socle d'informations commun⁴², puis une segmentation générale du sujet en cinq grands thèmes⁴³ correspondant à la fois aux principales sources d'émissions et à une expérience commune et quotidienne où chacun pourrait faire valoir son capital d'expériences. À partir de là, deux options étaient envisageables. La première était d'étudier les cinq thématiques les unes après les autres, selon une méthode dite séquentielle, qui avait eu la faveur des conventions irlandaises. L'ensemble du plenum aurait alors travaillé sur les mêmes sujets et au même rythme : un thème par session avec, à chaque fois, une séquence d'informations, une séquence de délibération puis une séquence de propositions. C'était l'option la plus égalitaire, celle qui assurait à tous les citoyens de couvrir l'ensemble des sujets. Elle avait en outre l'avantage de faire vivre les 150 ensemble de bout en bout.

Elle achoppait toutefois sur deux difficultés. La première : elle ne laissait pas le temps à des citoyens non experts d'accumuler suffisamment d'informations pour affronter la complexité des enjeux sur chacun des sujets ; on pouvait même craindre que, l'acquisition des informations étant cumulative, le premier sujet serait moins bien traité que le deuxième, le deuxième que le troisième, etc. La seconde : comment pouvait-on s'assurer que les décisions prises le premier week-end seraient cohérentes avec celles du dernier week-end sans que ces dernières soient mécaniquement otages des premières ?

Pour surmonter ces difficultés, le comité de gouvernance a fait le choix de structurer le travail en simultané. Les 150 furent divisés (par tirage au sort) en cinq groupes de travail (« se nourrir », « se loger », « travailler & produire », « consommer » et « se déplacer ») chacun d'eux étant chargé de se spécialiser sur sa thématique, d'en auditionner les experts et d'en explorer les enjeux avant de formuler des propositions et de les soumettre au plenum.

Cette méthode présentait cependant des inconvénients symétriques de la précédente. Parce qu'elle risquait de scinder la Convention en cinq conventions parallèles⁴⁴, cette division du travail appelait des contreparties pour faire vivre le groupe des 150 comme un tout. Il fut ainsi décidé qu'à chaque session les groupes de travail partageraient entre eux leurs réflexions et

⁴² Il s'agit d'un document distribué aux citoyens, composé de données et d'analyses reflétant le consensus scientifique international, ainsi que d'un exposé simplifié de différents outils de politique publique. Voir : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/10/03102019-convcit-socledoc-web.pdf>

⁴³ Se nourrir, Se déplacer, Se loger, Consommer et Produire & Travailler.

⁴⁴ L'appartenance à tel ou tel groupe de travail s'imposa d'ailleurs rapidement comme une forme d'identité pour chaque citoyen. Beaucoup d'entre eux se présentaient spontanément comme « membre du groupe Se loger » ou « membre du groupe Consommer »...

leurs avancées, qu'ils auditionneraient ensemble un certain nombre de personnalités extérieures et que, au total, entre un tiers et la moitié du temps serait consacré au travail en plénière. Cela permettait notamment de déceler des incohérences ou des redondances entre les pistes de proposition des différents groupes, mais surtout de préparer la décision finale qui devait être prise à 150 pour traduire la volonté de la Convention. Ainsi, lors des dernières sessions, les travaux se faisaient essentiellement en plenum pour permettre une appropriation par tous avant qu'ils se prononcent sur l'ensemble des propositions.

Par ailleurs, un sixième groupe réunissant des représentants de chacun des autres groupes devait être chargé de traiter les questions transversales comme la révision éventuelle de la Constitution ou les questions de financement. Mais il a été rapidement supprimé, à la demande de certains membres qui refusaient qu'il y ait « plusieurs vitesses » au sein même de l'assemblée. Des volontaires ont finalement élaboré des propositions sur les questions constitutionnelles. Elles ont été travaillées par tous avant d'être soumises à adoption⁴⁵. Quant au financement des mesures proposées, rappelons au préalable que ce n'était pas un prérequis du mandat écrit initial de la CCC, même si Édouard Philippe, dans son discours introductif, le 4 octobre 2019, avait insisté sur l'importance de cette dimension. Il nous semblait toutefois que c'était en particulier par les questions de financement que les citoyens pourraient déterminer l'esprit de justice sociale qu'ils entendaient proposer à l'exécutif : « qui mettre à contribution ? » et « dans quelles proportions ? » sont en effet des questions cruciales d'équité. Le comité de gouvernance a cependant beaucoup hésité sur la méthode de travail en la matière. Entre expression de préférences, travail à partir de scénarios élaborés par des experts, groupe de travail dédié, il n'a jamais véritablement trouvé la bonne option. Il nous semble qu'il aurait fallu, sur cette question, procéder en séquentiel, non en simultané et consacrer un week-end, à l'issue du processus, à ces questions⁴⁶. Notons néanmoins que les citoyens ont, dans leur rapport final, formulé des orientations en matière financière.

En dépit de ses limites, de son exigence procédurale et des risques de fragmentation qu'elle faisait courir à la Convention, la méthode simultanée s'est avérée assez adaptée à l'étendue du mandat qui lui avait été donné, à l'interdépendance des sujets qu'elle avait à traiter et à la hauteur des compétences qu'il requérait des citoyens. En organisant la division du travail

⁴⁵ Les membres de la CCC ont adopté quatre propositions relatives à la Constitution.

⁴⁶ C'est un point qui fait encore débat au sein du comité de gouvernance. Pour certains membres, il aurait fallu consacrer un groupe de travail spécifique à ces questions.

d'instruction des différents dossiers, elle a également permis aux citoyens d'aller assez loin dans le niveau de détail de leurs propositions. Elle s'est révélée en revanche peu adaptée à la gestion des questions transversales aux différents groupes.

2.3. LE LIEN AVEC L'EXPERTISE

Contrairement à ce que suggère un certain spontanéisme démocratique, la délibération citoyenne n'est par elle-même porteuse d'aucune vérité révélée. Si elle n'est enrichie par aucun apport extérieur d'informations, elle peut rapidement déboucher sur des généralités sans grand intérêt, voire tourner au « café du commerce⁴⁷ ». Pour se hisser à la hauteur d'enjeux aussi techniques que ceux du réchauffement climatique, les citoyens doivent pouvoir aiguïser leur jugement au contact de multiples sources d'information et d'expertise. Mais ces apports extérieurs les exposent dans le même temps à toutes sortes d'influences. C'est le troisième problème auquel le comité de gouvernance a fait face : proposer aux membres de la Convention une importante palette d'expertises, en veillant à ce qu'ils préservent leur autonomie.

Quoique très large, l'étendue des informations utiles à une délibération éclairée était cependant limitée par quelques bornes. Le mandat de l'exécutif, dont les termes avaient été communiqués aux citoyens dès leur recrutement, n'appelait pas, par exemple, une discussion sur l'adaptation au changement climatique, mais sur sa limitation, et il pointait les politiques nationales, et non globales ou européennes. Surtout, il n'interrogeait ni la réalité du phénomène ni ses causes anthropiques, mais les posait comme une donnée de départ. Dès lors, il ne s'agissait pas de présenter aux citoyens les opinions des climatosceptiques, mais d'abord les principales conclusions du consensus scientifique international.

Ce sont ces conclusions que les membres de la convention se sont appropriées, d'abord en prenant connaissance du « socle d'information », ensuite en auditionnant des experts du climat (climatologues, économistes...). Ces différentes contributions leur ont également permis de mesurer l'état des politiques climatiques en France et des instruments dont s'est dotée la puissance publique en la matière, des définitions, des chiffres clés... Beaucoup parlent, encore aujourd'hui, d'une « claque » pour qualifier ce qu'ils ont ressenti en réalisant, lors de cette première étape, la gravité des enjeux et de la tâche qui était la leur.

⁴⁷ Le mot est de G.-L. Rayssac, art. cité.

Outre cette séquence introductive, le comité de gouvernance a souhaité permettre aux citoyens de conserver ce lien avec une expertise scientifique et factuelle tout au long de leurs travaux. Ainsi, et c'est une autre singularité de la Convention française, un groupe de *fact-checkers*⁴⁸ composé d'universitaires bénévoles issus de plusieurs institutions et venus de différentes spécialités avait pour mission de répondre, le plus rapidement possible, à toutes les questions et demandes de vérification des citoyens⁴⁹. Ils ont été mobilisés pour vérifier les affirmations lues ici ou là ou celles entendues lors d'une audition. Ils ont, de ce point de vue, constitué une sorte de contre-pouvoir interne face à l'expertise qui était proposée par ailleurs au sein même de la CCC.

Cela était d'autant plus important que les citoyens ont ensuite rencontré ou auditionné près de 130 intervenants issus des mondes de l'université, de l'entreprise, des ONG, des collectivités territoriales, des syndicats, de l'administration⁵⁰... Ces intervenants étaient sollicités pour partie à la demande des citoyens, pour partie par le comité de gouvernance pour assurer le pluralisme de l'information. En effet, il s'agissait ici d'enrichir les membres de la Convention par un panorama, non seulement des connaissances scientifiques disponibles, mais aussi des blocages, des propositions et des initiatives existantes. Ces rencontres ont pris diverses formes : auditions simples devant le plenum ou en groupe de travail, auditions contradictoires, *speed dating* lors de la troisième session⁵¹.... Enfin, un autre canal

⁴⁸ La liste complète des bénévoles *fact-checkers* : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/facts-checkers/>

⁴⁹ Une trentaine de demandes ont été adressées aux *fact-checkers* lors des premières sessions de la Convention. Certaines de ces demandes pouvaient échapper au registre strict de la vérification. Par exemple « à quel point les gaz à effet de serre sont-ils mortels ? », question naïve dans sa forme, mais extrêmement exigeante dans sa réponse... D'autres questions appelaient un jugement ou une opinion personnelle des *fact-checkers*, ce qu'ils ont systématiquement refusé. Ils ont également pu répondre qu'il n'existait pas de réponses à certaines questions.

⁵⁰ La liste complète des intervenants : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/intervenants/>

Nous n'entrons pas ici dans le débat sur la nature de l'expertise. La notion d'expertise emporte avec elle l'idée d'un savoir détaché des croyances et des intérêts. De ce point, l'expert serait un savant guidé par le seul souci de la vérité. Dans un sens strict, les représentants d'entreprises, d'ONG, de syndicats... pourraient donc difficilement prétendre à ce statut. La réalité est souvent différente. Dans un certain nombre de domaines (notamment techniques ou technoscientifiques), il arrive que la plus grande expertise sur un sujet se trouve enchâssée dans des structures liées à des convictions ou des intérêts. Et inversement, il arrive aussi que la qualité académique d'un intervenant ne le dédouane pas d'engagements normatifs, notamment en sciences sociales. Le portrait de l'expert en savant désintéressé est donc en pratique très insuffisant à délimiter le champ des ressources utiles à une délibération éclairée.

⁵¹ Programmes complets des sessions : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/les-travaux-de-la-convention-3/>
Les auditions contradictoires mettaient en présence deux ou trois points de vue différents sur une question ou un sujet. Leur finalité n'était pas d'organiser un « match » ou un « duel » sous les yeux des citoyens sur le modèle de la dispute (au mieux) ou de ce qui se pratique régulièrement sur les plateaux de télévision (au pire), mais de proposer aux citoyens des visions et argumentations contrastées, voire antagonistes. Le caractère contradictoire de ces auditions doit plus au contradictoire tel que l'entend la jurisprudence du procès équitable dans les juridictions européennes qu'à l'idée d'une confrontation agonistique. Il ne s'agissait pas d'indiquer aux membres de la CCC les options entre

d'information venait compléter ce dispositif : une plateforme de contributions extérieures qui a recueilli plusieurs milliers de contributions de personnes morales ou physiques extérieures à la CCC, contributions qui ont fait l'objet de synthèses régulières⁵².

Forts de ces différents apports, les membres de la CCC ont progressivement élaboré et formalisé leurs propositions. Pour les conseiller dans ce processus, le comité de gouvernance a mis à leur disposition, à partir du mois de novembre, un « groupe d'appui ». Nommés *intuitu personae*, ces quatorze experts⁵³ ont été choisis pour la diversité et la complémentarité de leurs profils disciplinaires. Les citoyens, à l'issue de chaque session, pouvaient leur donner mandat pour mettre à l'épreuve leurs idées, chiffrer leurs impacts, procéder à des comparaisons internationales, etc. Les réponses des experts étaient ensuite soumises aux citoyens, qui décidaient ou non de les prendre en compte. Cette technique du mandat a permis de cadrer rigoureusement le travail de ce groupe qui agissait à la demande des citoyens et ne devait pas s'en écarter. De manière à éviter l'exposé des convictions personnelles, il leur était demandé de travailler le plus souvent de façon collégiale et, le cas échéant, d'expliquer leurs divergences.

Enfin, la lettre de mission du Premier ministre précisait qu'un « appui technique et juridique serait mis en place pour assurer la transcription juridique des propositions ». Un « comité légistique » de six juristes⁵⁴ a donc été constitué. Il a d'abord aidé les citoyens à se familiariser avec les grands principes du droit : hiérarchie des normes, contraintes rédactionnelles, élaboration de la loi, institutions compétentes... Ensuite, il a transcrit le plus fidèlement possible la volonté exprimée par les citoyens dans les termes du droit, là encore de façon collégiale. Ces transcriptions ont été ensuite soumises aux citoyens, qui avaient la possibilité de rejeter celles qu'ils ne jugeaient pas conformes à leur intention. Dans le rapport final, les transcriptions validées accompagnent le texte initial tel que rédigé par les citoyens (le lecteur peut ainsi distinguer lui-même la production propre des citoyens, d'une part, et, de l'autre, des transcriptions légistiques jugées fidèles mais qui n'ont pas été écrites par les citoyens eux-mêmes). L'objectif de ce comité n'était donc pas de transmettre aux citoyens une compétence juridique. Cependant, ces transcriptions permettent aux membres de la

lesquelles ils devaient choisir mais bien de leur présenter la complexité du sujet pour qu'ils puissent formuler leurs propres options.

⁵² Les synthèses réalisées par Open Sources Politics :

<https://contribuez.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pages/synthese-phase1>

⁵³ La liste complète des membres du groupe d'appui : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/groupe-appui/>

⁵⁴ La liste complète des membres du comité légistique : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/groupe-appui/>

Convention de dialoguer avec le gouvernement aujourd'hui, et demain avec les parlementaires ; ce sont, d'une certaine manière, les garanties du « sans filtre ».

L'expertise a donc été étroitement associée au processus, notamment avec la création du « groupe d'appui ». Les experts ont été mis au service des citoyens, non comme les détenteurs d'une vérité quelconque mais comme un cabinet de conseillers à l'image des cabinets d'élus ou de responsables politiques. Ainsi, les citoyens, face aux intervenants, au groupe d'appui, au comité légistique ou même au comité de gouvernance, restaient les décideurs en dernier ressort, et les experts leurs subordonnés.

Loin de l'image de personnes peu informées et facilement influençables, les membres de la Convention ont régulièrement fait valoir leur entière souveraineté, y compris en refusant, voire en congédiant certains points de vue d'experts. La question de la « taxe carbone » est à ce titre intéressante : trois intervenants extérieurs l'ont successivement présentée comme un outil majeur de la lutte contre le réchauffement climatique, tout en proposant de la réformer pour la rendre plus juste et pour que ses recettes soient plus directement affectées à la transition écologique. Les membres de la Convention ont refusé d'entrer dans ce débat, estimant que ce n'était pas à eux de réhabiliter ou de rejeter un instrument qui avait divisé la société quelques mois plus tôt⁵⁵. Cette autonomie face à l'expertise a également permis aux citoyens d'être parfois plus libres et persévérants que les experts, de ne pas s'interdire a priori, au nom de contraintes législatives ou financières, d'explorer certaines propositions quand les experts peuvent avoir tendance à s'auto-brider.

Au total, la CCC se sera caractérisée par un recours aux experts plus fort et plus intégré que dans la plupart des exemples étrangers. Son mandat l'imposait pour mettre les citoyens en situation d'exercer un jugement éclairé sur des matières très complexes et assez diversifiées. Le recours aux experts n'était pas une option facultative pour la CCC, mais une condition de sa réussite. Toutefois, pour ne pas soumettre des citoyens non spécialistes à leur influence directe, il a fallu, non seulement assurer le pluralisme de ces apports extérieurs, mais structurer méthodiquement la relation aux experts. D'abord, en maintenant une forte hiérarchie entre ces derniers et les citoyens à qui les procédures donnaient toujours le dernier mot (*cf.* le vote d'adoption ou de rejet sur les transcriptions légistiques) et les moyens de rejeter un point de vue (*cf.* l'exemple de la taxe carbone). Ensuite, en faisant vivre la

⁵⁵ Ils se sont toutefois déclarés en faveur d'une taxe carbone aux frontières de l'Union européenne. Voir p. 135 du rapport final.

possibilité de recourir à un tiers de vérification (*cf.* les *fact-checkers*) et les occasions de confronter différentes lectures d'un problème (*cf.* les vingt-trois auditions contradictoires⁵⁶). Enfin, en encadrant strictement le travail des experts les plus rapprochés des citoyens grâce aux mandats formulés par les citoyens eux-mêmes (*cf.* le groupe d'appui).

2.4. L'USAGE DU VOTE

Le propre des exercices de délibération citoyenne est de privilégier les conditions d'échanges informés, libres et ouverts, où chacun est susceptible de changer d'avis à la lumière des arguments et des informations reçus. C'est pourquoi les outils d'arbitrage, comme le vote, y sont souvent tenus à distance. En effet, le vote « crante » les débats : il fait des gagnants et des perdants, antagonise le cas échéant des « blocs » et suscite des stratégies de campagne. Sa pratique régulière risque d'augmenter la conflictualité des échanges, de réduire la mobilité des opinions et, *in fine*, de corrompre l'esprit de la délibération.

Néanmoins, le vote présente également des vertus qui peuvent être très utiles. À bulletin secret, il donne voix aux silencieux, à celles et ceux qui prennent rarement la parole en public. Il ne requiert aucune justification argumentée et reste aveugle aux motivations des individus. Il contrebalance ainsi le poids de ceux qui parlent « fort » en leur opposant une représentation synthétique de l'assemblée où « tout le monde compte et chacun compte pour un », pour reprendre la formule de Bentham. Surtout, le vote permet de décider, d'adopter formellement des positions et de certifier ainsi une volonté collective ou du moins majoritaire. Pour la CCC, cette information était d'autant plus importante dans la perspective de la promesse du « sans filtre » qu'elle permettait de lester la proposition de l'adhésion du plenum, et en précisant son niveau.

Le dilemme était donc le suivant : comment recourir au vote sans scléroser la délibération ? Pour le surmonter, plusieurs choix ont été faits : a) ne pas organiser de vote au début des travaux, b) annoncer dès le départ qu'un vote serait organisé à la fin pour valider les propositions et le rapport dans son ensemble mais en faisant place aux opinions dissidentes, c) structurer une procédure d'amendement pour ne pas uniquement donner le choix entre l'adoption et le rejet.

⁵⁶ Voir supra, note 47.

Le comité de gouvernance a annoncé très tôt qu'un vote serait organisé à la fin du processus pour adopter les propositions de la CCC ainsi que son rapport dans son ensemble.

Il a également fait savoir dans le même temps que ceux qui se trouveraient en minorité lors de ces votes pourraient rédiger des opinions dissidentes (qualifiées d' « opinions minoritaires »), lesquelles seraient annexées au rapport⁵⁷. Cette proposition était guidée par le souci de ne pas laisser les minoritaires dans une position de simples « perdants » en reconnaissant la valeur de leurs arguments et en les faisant connaître au public. Ainsi était-il permis d'espérer que le vote ne déprécierait pas brutalement le principe implicite du processus délibératif. De surcroît, cela permettait à tous et notamment au législateur de connaître l'ensemble des positions de cette « France en miniature ».

Ces deux annonces ont eu plusieurs conséquences pratiques qui se sont révélées au fur et à mesure du processus. La première fut de sécuriser celles et ceux qui se trouvaient en désaccord avec l'opinion dominante dans les groupes de travail et qui n'avaient pas toujours l'audace nécessaire pour le manifester⁵⁸. Ils savaient en effet que, le moment venu, ils pourraient prendre leurs distances avec la majorité et faire valoir leurs arguments. D'une certaine façon, même s'il y eut finalement très peu d'opinions minoritaires annexées au rapport⁵⁹, cette possibilité portait reconnaissance de la valeur des arguments de chacun, quel que fût son niveau de « popularité ».

L'autre conséquence est que, dès la première session, les membres de la CCC savaient qu'à l'issue des travaux et via leur bulletin de vote, ils pourraient faire le tri dans les propositions et éventuellement en rejeter certaines. Dès lors, il leur paraissait moins nécessaire de les hiérarchiser en amont de ce vote. Ainsi, lors de la troisième session, le comité de gouvernance a proposé aux membres des différents groupes de travail de prioriser leurs propositions, par un vote par notation. Il s'agissait de pouvoir dégager celles qui devaient être approfondies en priorité pour leur allouer davantage de temps. Cette procédure n'a pas produit les résultats escomptés, certains jugeant qu'il était trop tôt pour en décider, d'autres

⁵⁷ Cette idée s'inspirait de la pratique de certaines juridictions, notamment de celle de la Cour européenne des droits de l'homme, qui annexe à ses arrêts l'opinion dissidente des juges qui ont voté contre. Les opinions dissidentes permettent d'exprimer un avis négatif, mais aussi un désaccord sur un point en particulier de la proposition, sans que cela entraîne forcément un vote négatif sur l'ensemble de la proposition.

⁵⁸ Les chercheurs ayant suivi la CCC ont toutefois relevé que lors de la dernière session de travail, 42 % des 52 répondants aux questionnaires ont estimé qu'il aurait fallu faire plus systématiquement usage du vote en cas de désaccord pour éviter que les « fortes têtes aient le dernier mot » sur la majorité silencieuse.

⁵⁹ Voir le rapport final de la CCC : <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccr-rapport-final.pdf>

refusant tout simplement d'y participer estimant que toutes les pistes devaient être conservées, d'autres contournant le problème en regroupant les propositions dans des catégories tellement larges qu'elles permettaient d'en inclure la quasi-totalité ! Les membres de la CCC ont en fait refusé d'entrer dans cette logique d'entonnoir.

Dès lors, entre ce refus et un vote organisé en toute fin de processus, ils pouvaient différer la nécessité de hiérarchiser entre les pistes de travail et relâcher un peu les efforts pour trouver un consensus dans le cours de la discussion. Ils pouvaient ainsi se consacrer plus librement à l'exploration d'un grand nombre de propositions.

Néanmoins, ces propositions élaborées au sein des groupes de travail devaient être discutées avant d'être soumises au vote du plenum. Évidemment, des temps de débats étaient prévus mais ils n'auraient pas permis de prendre en compte les diverses positions et d'enrichir encore les propositions si une procédure d'amendement n'avait été annoncée. Ainsi, après la sixième session, cette procédure a permis aux uns et aux autres de proposer des modifications, des modalités alternatives ou d'ajouter des éléments (par exemple, de nombreux amendements visaient à préciser l'application des propositions dans les territoires ultramarins). Sous réserve d'être jugées recevables et d'être soutenues par au moins vingt membres⁶⁰, ces propositions d'amendements étaient ensuite soumises au vote de l'ensemble des membres de la CCC. Mais, là encore, pour que le vote ne se résume pas à l'opposition de camps, des procédures de conciliation ont été mises en place en amont du scrutin pour permettre au groupe de travail porteur de la proposition et aux citoyens souhaitant la modifier de trouver un terrain d'entente avant le vote sur le fond, ou pour permettre aux porteurs d'amendements contradictoires de rechercher une solution commune. Sur 57 amendements jugés recevables, 53 ont été adoptés par le plenum.

L'ensemble de ces choix a permis de ne pas scléroser la délibération et a, au contraire, contribué à la richesse et à la diversité du rapport final de la CCC. Inversement, ils expliquent pour partie pourquoi les membres de la CCC n'ont été que peu sélectifs. Les résultats font clairement ressortir un très fort consensus sur les propositions soumises au plenum : 147 propositions sur 150 ont été adoptées avec des taux d'approbation entre 85 % et 100 % ; 2 ont été adoptées à moins de 60 % (59,7 % pour la réduction de la vitesse sur les autoroutes

⁶⁰ Les amendements visant à supprimer une proposition dans sa globalité ou à ajouter une modalité ont été jugés irrecevables. Avant qu'ils soient soumis au vote du plenum, une procédure de conciliation était proposée aux porteurs d'amendements concurrents.

et 58 % pour la modification du préambule de la Constitution) ; une seule a été rejetée (la semaine de 28 heures). Certains commentateurs en ont déduit que les membres de la Convention étaient « manipulés » ou uniformément « militants », voire les deux. C'est méconnaître la dynamique, non seulement de la délibération, mais aussi du plenum. Et c'est ignorer les diverses significations possibles du « oui ».

Le fort niveau d'accord atteint dans le vote final résulte d'abord de la délibération et du consensus qu'elle a produit. Il aurait été surprenant que les citoyens adoptent du bout des lèvres, voire qu'ils rejettent leurs propres propositions, issues d'un long travail d'ajustement entre eux et amendées selon leurs souhaits. Il faut rappeler ici que, contrairement aux assemblées parlementaires, la Convention n'était pas structurée d'emblée en groupes rivaux, que ses membres n'y étaient pas assignés à des collectifs partisans dont les rapports de force se reflètent en général dans le résultat des votes. Le « oui » des citoyens signifie d'abord « oui, nous sommes d'accord avec nous-mêmes » (et peut-être même pour certains « nous ne voulons pas remettre en cause la Convention et son travail »).

Deux autres facteurs ont pu jouer dans le sens d'une moindre sélectivité et d'un fort consensus final. Le premier : certains citoyens pouvaient se sentir légitimes à exprimer un avis, à faire des propositions mais pas nécessairement à trancher de façon assurée et définitive. Leur « oui » pouvait alors signifier « oui, nous voulons que le Parlement *examine* cette proposition », et pas « oui, nous voulons que le Parlement *adopte* cette proposition ». D'une certaine façon, cette attitude était cohérente avec la promesse du « sans filtre », c'est-à-dire d'une transmission et non d'une adoption a priori (de toute façon, l'exécutif n'est pas le législatif !). Rien n'empêchait alors de transmettre un large éventail de propositions et de laisser au législateur le soin de trier.

Second facteur : le refus de la sélectivité a pu résulter pour partie de la structuration du travail en simultané (voir plus haut) et de la spécialisation des groupes de travail. En effet, lors du vote, malgré les efforts des animateurs pour permettre la mise en commun des propositions, elles sont restées identifiées à des groupes. Ainsi, l'approbation des citoyens non-membres du groupe de travail peut aussi s'interpréter comme une manifestation de confiance à l'égard du groupe qui a travaillé pendant plusieurs mois sur une mesure. Le « oui » peut alors signifier « oui, nous nous en remettons à celles et ceux d'entre nous qui se sont spécialisés sur cette question ». Seule la proposition sur la réduction du temps de travail a suscité un large débat au sein de la Convention lors de cette session finale avant d'être rejetée par le

plenum : différentes visions de la société s'y sont affrontées avec une grande qualité d'argumentation.

Il est également arrivé que le vote soit utilisé pour résoudre des problèmes liés à des circonstances exceptionnelles (réorganisation de l'agenda, expression de préférences sur des dates, etc.) ou pour valider des choix collectifs imprévus. Il en fut ainsi lorsqu'en avril 2020, au milieu du confinement, la CCC se réunit de façon dématérialisée pour discuter d'une contribution collective à la stratégie de relance du gouvernement. Certains craignaient en effet que l'accélération du calendrier des décisions politiques ne permette pas à l'exécutif de tenir compte des propositions de la CCC, lesquelles, en raison des circonstances, n'avaient pas encore pu être adoptées formellement. Or les mêmes pensaient que certaines de ses propositions combinaient des bénéfices écologiques, économiques et sanitaires particulièrement précieux dans ce contexte. La rencontre dématérialisée des 3 et 4 avril fut donc consacrée à plusieurs questions : fallait-il que la CCC intervienne dans ce débat ? Si oui, fallait-il qu'elle le fasse en communiquant certaines de ses propositions encore non adoptées au gouvernement ou bien via une prise de parole plus générale ? Enfin, dans le cas où elle souhaitait communiquer certaines de ses propositions, lesquelles fallait-il mettre en avant, sous quelle forme, et fallait-il les rendre publiques ?

Les différents scrutins qui ont été organisés l'ont finalement conduite à communiquer certaines de ses propositions à l'exécutif sans toutefois les rendre publiques, et à publier un texte plus général sur la place des politiques climatiques dans le contexte de crise qui s'ouvrait⁶¹. Cet épisode a été source de frictions entre les membres de la Convention et le comité de gouvernance, d'une part, et entre les membres de la Convention eux-mêmes, de l'autre. Les prises de parole visant à s'opposer à une partie des scrutins ou encore à la forme des choix proposés (fallait-il communiquer un résumé des propositions ou bien les décrire dans le détail ?) ont été assez nombreuses. Mais, au total, les majorités qui se sont dégagées des urnes ont été nettes et sans ambiguïté (à l'exception du vote sur la publicité des propositions⁶²). Ce faisant, le scrutin manifestait opportunément l'écart entre une minorité

⁶¹ <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/2020/04/09/la-contribution-de-la-convention-citoyenne-pour-le-climat-au-plan-de-sortie-de-crise/>

⁶² En raison des circonstances exceptionnelles liées au confinement, seuls 110 à 120 membres ont pu participer à ces scrutins. Pour renforcer la légitimité de décisions aussi sensibles, le comité de gouvernance avait donc proposé un vote à la majorité des inscrits, soit plus de 76 voix. Pour qu'une décision soit adoptée, il fallait donc qu'elle franchisse la barre des deux tiers des présents (65 %). Le vote sur la publicité a recueilli 71 voix pour et 44 contre : les « pour » atteignaient ainsi 61,7 % des voix, soit une majorité forte, mais insuffisante pour emporter la décision. Ce résultat a suscité une certaine émotion dans les rangs de la CCC.

parfois très vocale et une majorité plus discrète, en dépit des nombreux efforts déployés par les animateurs pour faire circuler la parole le plus largement possible.

3. LES GRANDS PRINCIPES DES CONVENTIONS CITOYENNES

La Convention citoyenne pour le climat s'est appuyée, on l'a vu, sur de nombreux choix de procédures qui ont été déterminants pour l'issue de ses travaux. Par ailleurs, l'engagement du commanditaire – dont l'avenir dira à quel point il aura été assumé ou non – incline à penser que cet exercice peut avoir des conséquences politiques sur les choix ultérieurs du Gouvernement et du législateur : au moment où nous écrivons ces lignes, plusieurs propositions de la CCC ont déjà donné lieu à de nombreuses décisions politiques ou annonces publiques⁶³, et un projet de loi est en préparation.

Pourtant, il n'existe à ce jour aucun cadre juridique clair auquel se référer en cas de contestation du processus⁶⁴. Cette situation de relative anomie, qui peut se comprendre au stade d'une première expérimentation, expose les conventions futures à toutes sortes de distorsions, voire d'instrumentalisations. Le risque que leur légitimité ait à en souffrir est donc réel. Ce qui pouvait être tolérable dans le cadre d'une première expérience de cette envergure le sera beaucoup moins la deuxième fois et plus du tout la troisième.

Dans quel cadre normatif faut-il inscrire ces exercices ? Cette question ne se résume pas à celle de leur « institutionnalisation » : le fait de savoir si elles doivent être confiées au CESE ou à une autre institution est secondaire. La question principale est de savoir quelles règles minimales elles doivent respecter pour se tenir valablement, quel qu'en soit le cadre.

⁶³ Pour en donner une idée, quelques-unes des initiatives qui avaient été annoncées ou prises à la mi-novembre 2020 : interdiction des terrasses chauffées, obligation de remplacer les chaudières au fioul en fin de vie par des systèmes de chauffage moins polluants, circulaire demandant aux préfets de s'opposer à tout projet d'aménagement commercial risquant d'étendre l'artificialisation des sols, inscription dans le projet de loi de finances 2021 du renforcement du malus automobile sur les véhicules les plus polluants, augmentation des moyens pour les transports en commun, le train, le vélo, la rénovation énergétique des logements et des bâtiments publics, renforcement de la tarification incitative de la gestion des déchets, mise en place d'un bonus pour les véhicules électriques dans le cadre des contrats d'assurance automobile, élévation du niveau de fiscalité de l'aviation de loisir, mise en place d'un malus automobile pour les véhicules thermiques dont le poids excède 1 800 kg, dispositions relatives à l'écocide...

⁶⁴ C'est l'opinion du juriste Eric Buge (entretien avec les auteurs). C'est également un point mis en avant de façon polémique par l'avocat Arnaud Gossement qui craignait notamment que l'exercice de la CCC ne remette en cause le droit de l'environnement en matière de consultations publiques. Voir Arnaud Gossement, « La Convention citoyenne pour le climat : innovation démocratique ou régression juridique », AOC, 3 février 2020, <https://aoc.media/opinion/2020/02/02/la-convention-citoyenne-pour-le-climat-innovation-democratique-ou-regression-juridique/?fbclid=IwAR1OqggRZ4foo3Bq5Q99KsOdY7Uzx6y6O9bzCUB4SycFhO1GN2z127ybN4k>

Il ne s'agit pas de codifier leur méthodologie. Celle-ci doit rester souple et adaptable. Les problèmes qu'a dû surmonter la CCC se poseront dans d'autres termes dans le cadre d'un autre mandat. Il s'agit de dégager les grands principes qui doivent encadrer les prochaines conventions et trouver place dans la loi. Nous en voyons cinq.

1. **Le commanditaire** : on a vu que le statut et l'engagement du commanditaire sont clés dans la mobilisation des citoyens car ils conditionnent à leurs yeux comme à ceux du public l'utilité et le sérieux de l'exercice. Pour cette raison, il est essentiel que le commanditaire soit identifié à l'incarnation de l'intérêt général et qu'il prenne un engagement vérifiable et réaliste sur ce qui sera fait des propositions issues de la convention. Dans cet esprit, les commanditaires potentiels sont l'exécutif, le Parlement ou les responsables d'exécutifs locaux concernant des exercices eux-mêmes locaux : présidents de régions, de départements ou maires ; d'une manière générale, ceux qui ont la compétence pour mettre en œuvre les propositions qui peuvent sortir de la convention.

De ce qui précède, il résulte que le CESE, qui est une assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics, qui n'exprime pas la volonté générale et qui n'a aucun pouvoir normatif propre, ne pourrait pas être à l'initiative des prochaines Conventions mais seulement agir dans le cadre d'une saisine du gouvernement, du parlement ou, le cas échéant, de collectivités locales (à moins d'une initiative citoyenne⁶⁵).

2. **La représentativité** : la loi devrait imposer a minima un principe de représentativité du public auquel peut se conjuguer un exercice de tirage au sort, comme dans le cas de la CCC. La légitimité des propositions dépend en effet étroitement de cette représentativité. Trop d'exercices de démocratie participative souffrent de mobiliser essentiellement les citoyens déjà les plus mobilisés par la chose publique ou les plus attentifs aux démarches de participation, c'est-à-dire une fraction de la société qui sait déjà se faire entendre et faire valoir ses préférences et ses intérêts.

Selon nous, cette représentativité doit être à la fois sociologique et géographique et s'appuyer sur des critères qui a minima doivent comporter le sexe, l'âge, le niveau de qualification et le territoire de résidence. Il serait utile qu'elle tienne compte également de l'attitude par rapport au sujet traité. Faute de pouvoir s'appuyer sur

⁶⁵ Voir l'analyse de la réforme par Denis Baranger ; <http://blog.juspoliticum.com/2020/09/05/democratie-participative-linopportune-reforme-du-cese-par-denis-baranger/>

une obligation de participation, ce critère permettrait de contrôler le biais lié au volontariat, même en cas de tirage au sort. Cette exigence de représentativité ne peut être pleinement effective qu'à la condition de donner à chacun les moyens matériels de participer. Cela suppose non seulement de prendre en charge les frais d'hébergement et de déplacement mais aussi de prévoir des indemnités, des compensations pour pertes de salaire et éventuellement des remboursements de garde d'enfant comme cela était prévu dans la CCC.

3. L'impartialité et l'indépendance des organisateurs : par organisateur, on entend l'instance de gouvernance de la convention (comité de gouvernance ou comité de pilotage) qui a la charge de l'organisation des travaux et des principaux choix méthodologiques. Nous avons vu que, dans la convention française, les choix méthodologiques du comité de gouvernance ont pu être déterminants. Il se doit donc d'être impartial par rapport au fond du sujet et de le rester tant dans le cadre formel qu'informel de la convention. Il est toutefois illusoire d'exiger de chacun des membres de la gouvernance la neutralité axiologique qui peut être attendue d'un juge, surtout qu'il est utile d'y embarquer des personnes disposant d'une expérience et d'une expertise avérées sur les sujets discutés au sein de la convention, comme c'était le cas avec la CCC. En l'absence des garanties statutaires dont on entoure les membres d'une juridiction, la distance aux parties s'obtient ici plus aisément par le pluralisme du tour de table. Dans le cas du comité de gouvernance de la CCC, c'est ce pluralisme qui assurait qu'aucune partie ne puisse se trouver en situation d'hégémonie.

L'organisateur doit également être indépendant du commanditaire. Une fois le mandat passé, il doit disposer d'une autonomie de décision dans l'accomplissement de sa mission, c'est-à-dire pouvoir se déterminer en fonction de l'intérêt de la Convention et non des préférences du commanditaire. Ainsi, le commanditaire ne peut être l'organisateur et ne devrait pas même pouvoir nommer les membres du comité de gouvernance. A minima, il devrait partager ce pouvoir de nomination avec d'autres institutions, oppositions politiques ou alors être désigné par une commission indépendante. Dans le cas des conventions organisées à l'avenir par le CESE, le principe d'impartialité soulève quelques difficultés. Le CESE plaidera certainement que la pluralité règne déjà en son sein, du fait de la grande diversité des

organisations qui y sont représentées (83 au total). Celles-ci pèsent toutefois d'un poids politique très variable dans cette enceinte et ses instances. Il n'est donc nullement garanti que la domination des organisations les plus fortes ne rejaillisse pas sur les choix d'une gouvernance à l'image des équilibres internes de cette assemblée. En conséquence, il nous semblerait prudent de s'assurer qu'au moins 50 % des sièges au comité de gouvernance soient occupés par des personnalités extérieures au CESE et que la présidence en soit elle-même confiée à une personnalité extérieure ou partagée avec elle en cas de coprésidence. Cette précaution permettrait du même coup d'aborder plus sereinement des sujets qui intéressent au premier chef les organisations représentées au CESE, et singulièrement les partenaires sociaux : le travail, les revenus, la protection sociale, etc. Autant d'enjeux sur lesquels il n'est pas douteux que les citoyens de ce pays auraient beaucoup à dire.

Il est utile de préciser ici à propos de l'impartialité qu'elle doit être à la fois objective et subjective. Autrement dit, l'impartialité ne peut reposer sur le seul critère de la bonne foi : il faut aussi tout mettre en œuvre pour qu'elle ne donne aucune prise au doute public. Pour cela, il importe que la gouvernance de la convention soit en permanence sous le contrôle d'un collège de garants qui soient les gardiens des principes proposés ici et qui servent de recours aux membres de la convention ou à l'extérieur en cas de contestation. Pour garantir leur indépendance, il importe qu'ils ne soient nommés ni par le commanditaire ni par l'organisateur. Nous suggérons qu'ils le soient par trois juridictions entourées de nombreuses garanties d'indépendance statutaires : la Cour de cassation et le Conseil d'État, la Cour des comptes ou le Conseil constitutionnel.

- 4. L'accès à l'information et son pluralisme :** les participants doivent bénéficier d'informations précises, fiables et, sinon neutres, du moins suffisamment plurielles et diversifiées pour nourrir un jugement libre et éclairé. Cela suppose une mobilisation de l'expertise tant des scientifiques que des acteurs du secteur concerné (ONG, entreprises, pouvoirs publics...) et un souci permanent d'équilibre des interventions extérieures. Il nous semble indispensable que les citoyens puissent se reposer, pour cela, sur un réseau d'experts qui les accompagnent tout au long de leurs travaux soit pour vérifier les informations qu'ils reçoivent soit pour les aider à

chiffrer, comparer leurs propositions, appréhender leur impact, etc. Ce serait donc une erreur d'opposer citoyens et experts. Un des enseignements qu'il nous faut tirer de la Convention française est au contraire que a) les apports d'expertise sont une condition de réussite de l'exercice, b) il faut régler finement les relations entre experts et citoyens, c) à ces conditions, la confiance peut être établie et la montée en compétence des citoyens sensiblement accélérée.

Par ailleurs, cette expertise doit pouvoir être spontanée et provenir de personnes morales ou physiques non sollicitées par l'organisateur et/ou les citoyens. Ainsi, l'ouverture de plateformes de contributions externes peut répondre à ce souci d'une information plurielle tout en contribuant à l'inclusion d'un public plus large.

Enfin, dans l'hypothèse où le CESE serait demain l'opérateur des conventions citoyennes, le principe de pluralisme de l'information commanderait naturellement que la production du CESE (notamment ses avis antérieurs sur le sujet et ceux qui les ont portés) ne soit pas surreprésentée dans la base d'informations communiquées aux conventionnels. Cette production est déjà le reflet d'un compromis entre les représentants de plusieurs organisations siégeant au sein de cette institution, elle ne traduit pas des positions tranchées, voire opposées, qui permettraient par leur pluralité de bien comprendre les enjeux et d'en mesurer les impacts. Par ailleurs, ce compromis ne lui confère pas une neutralité telle qu'elle pourrait être jugée impartiale. Prétendre le contraire reviendrait à biaiser considérablement l'exercice délibératif.

- 5. La transparence** : il s'agit ici de répondre à deux enjeux, le contrôle des principes énumérés plus haut par le regard public et l'appropriation des débats de la convention par le grand public. Le premier suppose de mettre à disposition du public toute l'information reçue par les membres de la convention (documents communiqués, auditions, liste des experts...) et de donner accès à l'ensemble du dispositif aux observateurs et aux chercheurs spécialistes des questions de participation citoyenne. Le second, une importante couverture médiatique des conventions et une transparence sur les citoyens eux-mêmes. Sur leur parcours, leur situation sociale et territoriale, mais également sur leurs débats pour que l'ensemble de la population puisse se saisir des enjeux, y réfléchir et se forger sa propre opinion. Cette transparence rencontre toutefois deux limites. La première concerne la

protection de la vie privée des conventionnels, c'est-à-dire de femmes et d'hommes qui sont dans une situation de représentation temporaire sans y avoir été candidats et qui ne sont pas rompus aux codes et contraintes de la vie publique. Ainsi, dans le cadre de la CCC, l'état civil des membres de la Convention n'était pas communiqué publiquement par les organisateurs⁶⁶, et certains citoyens ont explicitement demandé à ne pas être filmés, pris en photo ou ont souhaité que leur patronyme n'apparaisse pas dans le rapport final. Il s'agissait également de les protéger vis-à-vis des lobbys dont nous craignons les interférences. Pourtant, les lobbys traditionnels, représentants d'entreprises ou de certains secteurs économiques, se sont tenus assez éloignés des citoyens, par méconnaissance du processus, par sous-estimation de son importance ou peut-être simplement parce qu'ils ne savaient pas exactement comment aborder les citoyens ; contrairement à certaines ONG, qui sont entrées en contact avec eux de façon régulière et sans beaucoup de scrupules déontologiques.

La seconde concerne la sérénité des débats. Quelques séquences de travail ont été fermées au public et à la presse afin d'assurer une prise de parole plus libre, notamment des citoyens les plus réservés, et de leur permettre d'échanger entre eux dans les moments les plus décisifs sans craindre le jugement immédiat de la presse. Dans la même logique, les votes ont été organisés à bulletin secret afin de garantir l'expression de tous.

Au total, la transparence doit demeurer la règle, mais peut être tempérée à la lumière de ces deux considérations : la protection de la vie privée d'individus qui ne se sont pas destinés à la vie publique, d'une part, et la protection de la sérénité des débats, de l'autre.

Que retenir *in fine* de l'expérience de la CCC pour les conventions futures ?

Au fil des développements qui précèdent, nous avons identifié sept enseignements.

1. **Le mandat** : l'expérience de la CCC a montré qu'il pouvait être demandé beaucoup aux citoyens. Ils sont capables, moyennant des procédures et une méthodologie

⁶⁶ Certains citoyens ont souhaité donner de plus amples informations, notamment aux journalistes.

dont on a vu qu'elles peuvent être complexes, de répondre à une question largement ouverte et d'approcher une forme légistique assez aboutie. Rien ne suggère donc qu'il faille cantonner l'exercice à des questions plus binaires, à la seule expression de visions générales ou à des enjeux réputés plus « simples », comme on l'entend encore trop souvent.

2. **La gouvernance** : l'expérience de la CCC a montré, selon nous, qu'il est souhaitable de doter les conventions citoyennes d'une gouvernance propre, structurée, plurielle dans sa composition et autonome dans ses décisions. L'ingénierie démocratique de ce type de modèle n'a rien de naturel, et il n'est pas prudent de l'abandonner aux habitudes d'animation ou aux préférences d'une présidence isolée, comme on l'a vu dans plusieurs expériences étrangères. Il est sain par ailleurs de faire des séparations claires d'une part entre la gouvernance et l'animation des débats, et d'autre part entre la gouvernance et le commanditaire (politique).
3. **La composition de l'assemblée** : la combinaison du tirage au sort (parmi des numéros de téléphone sélectionnés de façon aléatoire) et d'un recrutement sur critères sociodémographiques de représentativité permet de conjuguer les avantages de ces deux méthodes. D'une part, la possibilité donnée à n'importe qui de participer, de l'autre, l'assurance que le plenum représente correctement la diversité sociale et, du même coup, qu'il est armé d'une charge d'expériences, de points de vue et d'intérêts suffisamment variés. Dans ces critères de sélection, il nous semble important d'inclure le positionnement préalable des citoyens par rapport à la question posée.
4. **Structure des travaux** : une convention citoyenne confrontée à un mandat aussi large et ouvert que celui de la CCC soulève immédiatement la difficulté de la montée en compétence de ses membres. Entre une méthode séquentielle permettant de tirer tout le monde en même temps vers le haut et une méthode simultanée permettant à des groupes de citoyens de se spécialiser sur une partie des enjeux, la seconde nous apparaît préférable, moyennant les précautions qui ont été exposées afin de ne pas fragmenter l'assemblée en autant de sous-groupes séparés.
5. **L'expertise** : un fort apport d'expertise extérieure fait toujours courir un risque d'emprise des experts sur les citoyens. Sa nécessité ne fait pourtant pas débat à nos yeux, il vaut mieux courir ce risque que celui de citoyens sous-informés dont les

conclusions tendent alors à une énumération de généralités sans grand intérêt. Les relations entre citoyens et experts ainsi que les différentes positions d'expertise doivent cependant être soigneusement structurées pour contrôler ce risque d'emprise et assurer que ce sont bien les citoyens qui parlent et qui ont le dernier mot. Nous avons exposé certaines des précautions procédurales mises en place à cet effet dans le cadre de la CCC.

6. **Le vote** : la pratique du vote est, à certains égards, orthogonale à la recherche d'un consensus largement inclusif. En outre, elle borne l'exercice d'une délibération libre et ouverte et risque d'en corrompre l'esprit en fabriquant des « blocs » antagonistes... Néanmoins, parce qu'il est individuel, secret et silencieux sur les motivations de l'électeur, le vote permet de donner la parole aux plus réservés. En outre, il permet de décider et de certifier la volonté collective du groupe. Pour ces différentes raisons, il ne doit pas être écarté du travail des conventionnels ; il pourrait même être utilisé plus tôt et plus souvent que cela n'a été le cas dans la CCC. Notamment si son usage s'accompagne – ce qui est souhaitable – de procédures permettant de ne pas réduire les minorités au silence.
7. **Les principes** : nous croyons enfin qu'un cadre légal est désormais nécessaire pour énoncer les principes généraux qui doivent régir les conventions citoyennes. Qu'une première expérience d'envergure se soit déroulée en dehors de tout cadre légal de cette nature est inhérent à son caractère d'innovation. Mais qu'une deuxième, une troisième ou une quatrième expérience se déroulent dans la même anomie risque de soulever de grandes difficultés. Notre conviction est que la sécurisation des prochaines conventions citoyennes passe beaucoup moins par leur inscription dans telle ou telle institution existante que par l'instauration de quelques grands principes directeurs qui, une fois inscrits dans la loi, seront opposables au commanditaire comme aux organisateurs futurs : statut et engagement du commanditaire, représentativité des citoyens tirés au sort, impartialité et indépendance des organisateurs, accès à l'information et pluralisme de celle-ci, transparence du processus. Chacun de ces principes peut soulever de nombreuses discussions mais, parce qu'ils donneront une base légale à d'éventuelles contestations, ils endigueront de possibles dérives ou dévoiements.

Toutes ces préconisations n'ont de sens que si l'on veut donner sa pleine puissance à ce nouvel exercice et si l'on est convaincu que, loin de déstabiliser la démocratie représentative, il en est un enrichissement. Cette opinion est aujourd'hui très loin de faire l'unanimité. Des commentateurs ont ainsi assimilé la Convention citoyenne pour le climat à une forme de démocratie directe placée aux antipodes de la démocratie représentative. On a même pu la décrire comme la « mise en scène d'une espèce de destitution des corps élus au suffrage universel au profit de 150 individus tirés au sort⁶⁷ ». Nous voudrions, pour finir, répondre sur ce point.

Les conventions citoyennes n'ont rien à voir avec la démocratie directe : ici, ce n'est pas le peuple dans son entier qui est directement appelé à dire la loi, comme à l'occasion d'une consultation référendaire, mais simplement un échantillon de citoyens qui sont invités à délibérer et à proposer. Les conventions citoyennes relèvent plutôt en ce sens d'une démocratie représentative d'un nouveau type, complémentaire à nos yeux du système électoral-représentatif. Certes, les conventionnels ne sont pas élus, mais ils représentent d'une certaine façon leurs concitoyens. D'une part, parce que leur assemblée est représentative au sens descriptif du terme, elle leur *ressemble*. D'autre part, parce qu'on leur confie temporairement une fonction de nature normative, il leur est en effet demandé de préfigurer, après en avoir délibéré, les normes, les dispositifs et les moyens susceptibles de structurer une politique publique. Cette fonction les rapproche assurément des parlementaires. Mais proximité ne signifie pas rivalité, encore moins antagonisme. Ce sont en effet les représentants élus qui ont seuls le dernier mot pour discuter et voter la loi, conformément à la lettre de la Constitution. C'est d'ailleurs le sens de l'une des conclusions de la CCC. Lors de la dernière session, ses membres devaient se prononcer sur l'opportunité de demander ou non l'organisation d'un (ou plusieurs) référendum(s) sur leurs propositions. À cette occasion, trois arguments complémentaires se sont fait entendre contre le référendum : 1) la crainte d'un vote de type plébiscitaire, 2) la crainte que la campagne référendaire ne permette pas aux Français, sur le fond comme sur la forme, de s'informer suffisamment (en tout cas pas autant que les conventionnels) pour faire un choix éclairé, 3) la volonté de transmettre l'immense majorité de leurs propositions au Parlement afin que les parlementaires « prennent leurs responsabilités » et affrontent les éventuelles oppositions. Le plenum a finalement considéré que le peuple français ne devait être consulté

⁶⁷ Déclaration de Dominique Reynié aux *Echos*, « L'aura perdue du Parlement », *Les Echos*, 7 octobre 2020.

directement que sur 3 propositions sur 149 : les deux propositions de révision de la Constitution et celle demandant d'inscrire le crime d'écocide dans le droit français. Pour le reste, il s'en est remis au législateur.



@TerraNovaThinkTank



@_Terra_Nova



Terra Nova- think tank

Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes en France et en Europe.