

«Le droit de la participation s’est construit en matière environnementale.»



La Convention citoyenne pour le climat s’inscrit dans un processus historique et politique d’innovations démocratiques porté par le mouvement social des gilets jaunes et les préoccupations environnementales. Les 150 participants tirés au sort ont produit 149 propositions qui permettraient d’engager une transformation radicale du pays. Mais soumise à la volonté du « prince », l’expérience trouve ses limites. Loïc Blondiaux revient sur ce dispositif de délibération collective et nous montre comment améliorer ce qui constitue pour lui une avancée démocratique remarquable.

Pourriez-vous nous expliquer le processus qui a présidé à la mise en place de la Convention pour le climat ? Peut-on réellement parler de tirage au sort ?

Loïc Blondiaux : Si l'on revient sur la genèse de cette expérience, il y a deux ordres de temporalité assez différents. Le premier est celui du temps court issu du mouvement des gilets jaunes, de ses suites et de la réponse que le gouvernement et, en l'occurrence, le président de la République ont voulu donner à la demande très forte de démocratie qui s'est exprimée à la faveur de ce mouvement. Les manifestants ont revendiqué la mise en place d'un référendum d'initiative citoyenne[1]. Je ne crois pas que le pouvoir ait envisagé cette possibilité. Mais en proposant cette convention citoyenne pour le climat, il faisait, en quelque sorte, un coup politique après celui du Grand débat qui avait également été conçu comme une stratégie de réponse à ce mouvement. Dès janvier 2019, les gilets citoyens – un collectif composé de gilets jaunes, d'activistes de la démocratie et du climat dont je fais partie – ont proposé l'idée d'organiser une assemblée citoyenne sur la fiscalité, sur les institutions et sur le climat pour sortir de la crise par des voies démocratiques. Emmanuel Macron n'a repris que la troisième idée.

Le second est celui d'un temps plus long. En effet, la Convention pour le climat s'inscrit dans la suite de toute une série d'innovations démocratiques[2] qui reposent sur le même principe : le tirage au sort de citoyens auxquels le pouvoir – local ou national – pose des questions, et qui produisent un ou des avis censés éclairer la décision. Depuis le milieu des années 2000, il y a eu plusieurs expériences d'assemblée citoyenne. Nous nous sommes notamment inspirés de l'expérience réussie irlandaise où les deux assemblées citoyennes se sont soldées par des référendums : l'un sur le mariage pour tous et l'autre sur l'avortement.

Il y a bien eu tirage au sort qui doit être exécuté de manière incroyablement rigoureuse. Je suis très ferme là-dessus, car c'est une condition de la légitimité de l'expérience. Nous avons eu recours à un prestataire, une société de sondage sur laquelle nous avons mis une forte pression pour que des critères soient respectés en dehors de ceux des sondages habituels[3]. Le critère du niveau d'éducation n'étant d'habitude pas pris en compte par les instituts de sondage et très rarement dans les dispositifs participatifs, l'on se trouve comme lors des conférences participatives citoyennes du Grand débat – il y en a eu 21[4] – avec 60% de diplômés de l'enseignement supérieur, ce qui est un reflet complètement déformé de la population française. Nous sommes parvenus à ce qu'il y ait, dans notre échantillon, autant de diplômés que de non diplômés, qui n'ont ni Bac, ni CAP, ni BEP. Il y avait aussi cinq participants qui avaient entre 16 et 18 ans pour tenir compte des mouvements de jeunes pour le climat qui expliquent aussi la naissance de cette Convention. Et, chose inédite, nous avions un pourcentage plus important de citoyens recevant des minimas sociaux qu'au regard de l'ensemble de la population. Il y a donc vraiment eu tirage au sort. Sans avoir une représentativité statistique stricte, l'on peut revendiquer une certaine forme de représentativité sociologique et même penser que nous n'étions jamais parvenus à une fidélité aussi précise en matière de diversité de la population.

N'est-ce pas 300 000 personnes qui ont été tirées au sort et 150 qui ont été retenues parmi elles ? Ce choix ne va-t-il pas à l'encontre des enseignements de la théorie statistique selon laquelle seuls les échantillons rigoureusement aléatoires peuvent être représentatifs. ?

Notre base était en effet constituée de 300 000 numéros de téléphone choisis de façon aléatoire et fournis par l'ARCEP (l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse). Nous avons ensuite appelé ces gens au hasard. Mais d'un certain point de vue, si nous avons retenu tous ceux qui nous disaient oui tout de suite qui sont généralement urbains, diplômés, plutôt des hommes, etc., nous aurions eu un échantillon parfaitement déformé de la population française. Nous avons donc été obligés de stratifier et de remplir progressivement des quotas. Par exemple, il est très compliqué d'avoir deux agriculteurs disponibles. En étant dans l'aléatoire pur, nous n'aurions pas obtenu un échantillon si diversifié sociologiquement. C'est un paradoxe. Sur les questions politiques, je ne crois pas que nous puissions faire de l'aléatoire pur. Nous devons avoir recours à l'aléatoire stratifié qui est différent du quota.

Quelles ont été les compétences attribuées à la Convention et comment a-t-elle concrètement organisé ses travaux, la délibération et la décision collective avec des membres qui n'ont pas l'habitude de tels dispositifs ?

La lettre de mission donnée aux citoyens leur demandait de faire des propositions pour diminuer de 40% les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 conformément aux objectifs de la stratégie bas-carbone du gouvernement, et ce dans un esprit de justice sociale. Les citoyens ont fait jouer ce codicille dans leurs propositions. L'autre consigne donnée par le Premier ministre était que ces propositions auraient plus de chance d'être transmises « sans filtre » au parlement, à la voie référendaire ou réglementaire, si elles étaient rédigées sous la forme d'un texte de loi. Cette ambition est à mon avis colossale. Sans les neuf mois pour former et informer les citoyens pour qu'ils mènent l'enquête et s'approprient les enjeux, il est peu probable nous y soyons parvenus. Dans la période finale, la convention a pris appui sur un comité de juristes qui ont co-construit avec les citoyens les propositions de loi à partir de leurs demandes. À la fin, seules 50 sur les 149 propositions, soit un tiers, ont été rédigées sous forme de lois.

Concernant l'organisation, nous avons pour caractéristique de ne pas être une autorité, mais un comité *ad hoc*, ce que certains nous ont reproché en disant que cette expérience n'avait pas de base juridique. Forcément puisqu'elle était inédite ! L'idée est d'institutionnaliser cette forme politique. Nous avons des spécialités différentes. Des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) présents en nombre accueillent l'expérience, ainsi que des spécialistes du climat et des procédures participatives. Après la déclaration d'Emmanuel Macron en avril 2019, nous nous sommes réunis dès le mois de juin. Le processus d'échantillonnage a commencé au mois d'août. Le design de la convention a été pensé en s'inspirant des expériences antérieures tout en l'adaptant au contexte de la demande. Notre choix structurant a été de permettre aux citoyens de travailler en cinq groupes de travail sur de grandes thématiques : consommer, se nourrir, se déplacer, se loger, produire et travailler^[5]. Les citoyens ont été répartis par tirage au sort de façon à éviter des biais de spécialisation. Rapidement, il est apparu nécessaire d'avoir des groupes de travail transversaux sur la Constitution et le financement. Ces choix d'organisation et la méthode ont donné lieu à des débats et des oppositions. Les citoyens ont par exemple récusé le groupe de travail transversal sur la Constitution et demandé à y travailler tous ensemble.

Je veux insister sur un point. Dans le comité de gouvernance, deux citoyens volontaires étaient tirés au sort et renouvelés chaque Week-end. Ils assuraient la liaison entre les groupes de travail et le comité de gouvernance, tout en étant garants de l'impartialité et de l'indépendance ; point important, car l'un des risques majeurs de ce type de dispositif est d'avoir un organisateur qui est le commanditaire. En l'occurrence ni les deux présidents membres de think tank (Thierry Pech de Terra Nova et Laurence Tubiana de l'IDDRI et de la Fondation pour le climat), ni les membres du CESE, ni nous experts n'avions de compte à rendre.

Comment s'est organisée la discussion collective ? Les citoyens ont-ils joué le jeu ?

L'animation des discussions par des professionnels de l'ingénierie de la participation est un point capital pour éviter que les leaders d'opinion monopolisent la discussion et que ceux qui ont le plus de difficultés à prendre la parole en public se marginalisent. Pour que la parole se libère, il y a des techniques de discussion comme, par exemple, faire en sorte que les participants discutent, dès le commencement, en tout petit groupe de 3, 4 ou 5.

Un autre point me paraît essentiel : nous n'étions pas face à des professionnels des dispositifs participatifs. Les citoyens présents le premier week-end – certains pensant que cela pouvait avoir de l'influence, d'autres n'y croyant pas du tout – étaient dans un état de défiance. Des membres avaient entendu dire que Daniel Cohn-Bendit avait été tiré au sort, ce qui était effectivement le cas, preuve que le tirage au sort avait été fait sérieusement ! Pour construire la confiance dans le dispositif, il a fallu au moins deux Week-ends. Une partie des citoyens n'avaient pas mesuré l'ampleur du changement climatique. Ils ont dit avoir reçu une claque lors de l'exposé de Valérie Masson-Delmotte, paléoclimatologue, qui les a complètement ébranlés. Ils se sont aperçus que les autres citoyens étaient là, comme eux, et beaucoup pour la première fois.

Très progressivement, ils ont perçu la chance que la Convention ait de l'influence, notamment lorsque le

président de la République est venu en janvier 2020 réitérer son engagement du « sans filtre » - même si on ne savait pas s'il allait le tenir -, et quand les médias ont commencé à en parler. Et ce n'est qu'à partir du moment où ils ont commencé à travailler avec les 160 experts - qui les ont accompagnés pendant le processus et avec lesquels ils ont pu dialoguer - qu'ils ont commencé à avoir confiance dans leurs propres capacités à produire des propositions.

Avez-vous pu constater une réelle appropriation du dispositif par les participants ?

À des degrés divers, en fonction des personnalités et de leurs ressources sociales, mais nous avons vu des trajectoires assez incroyables. Des gens qui n'avaient jamais participé à quoi que ce soit dans l'univers politique se sont approprié une question, par exemple celle de l'écocide en débat aujourd'hui. Un des citoyens l'a faite sienne et a porté ce dossier en dehors de la convention en allant voir des experts, en lisant. Ce schéma s'est reproduit sur d'autres sujets. Bien sûr, tous les citoyens ne se sont pas impliqués avec le même niveau d'intensité ; d'autres ont été plus en retrait. Mais au sein de chaque groupe de travail, il y a eu une montée en compétence bouleversante. Certains citoyens ont créé une association pour défendre leurs propositions dans le débat public^[6]. Lorsque l'on croit à la démocratie, c'est très rassurant de voir que des citoyens s'engagent et sont parfaitement à la hauteur de problématiques qui apparaissent d'une immense complexité alors que, depuis 2000 ans, on pense qu'ils n'en sont pas capables.

En quoi les conventions citoyennes sont-elles pertinentes sur des sujets comme celui de l'environnement et de la crise climatique ?

Une première réponse historique s'appuie sur des faits. La démocratie participative s'est développée en relation avec la sensibilisation aux questions environnementales. Des travaux universitaires ont montré qu'au tournant des années 1960-70, c'est plutôt la mouvance écologiste qui a exprimé cette demande de participation. On fête cette année les 25 ans de la loi Barnier sur la Commission nationale du débat public (CNDP)^[7], votée en 1995, qui énonce un principe de participation pour toutes les questions touchant à l'environnement.

La réponse politique est que le lien entre la démocratie et l'écologie est aujourd'hui fait par tous les observateurs avisés des questions environnementales et notamment par les mouvements comme Extinction Rébellion qui défend, parmi les principaux points de son programme, la mise en place d'assemblées citoyennes. Quel constat font-ils ? Le fonctionnement ordinaire de la démocratie représentative est incapable de prendre au sérieux les politiques de transition nécessaires, car les élus sont influencés par des intérêts économiques, financiers et industriels de court terme qui leur interdisent de prendre les décisions radicales qu'impose la situation d'urgence climatique. Une forme de transition écologique ambitieuse ne pourra s'enclencher qu'avec les citoyens. En l'occurrence, la Convention citoyenne est aussi née de la controverse autour de la taxe carbone. Ceux qui ne veulent rien faire se sont servis de cet argument pour dire que les citoyens n'en veulent pas, ou qu'ils ne sont pas prêts. Cette idée de citoyens pris dans le court terme, dans la consommation et une mobilité incompatible avec les enjeux environnementaux, revient sans cesse. Pourtant, une fois que des citoyens sont mis en position de responsabilité, sont informés des différents paramètres d'une question et ont la possibilité d'opter pour des politiques, ils peuvent prendre des mesures parfaitement ambitieuses.

Dans l'hypothèse qui n'arrivera pas, où les 149 propositions seraient toutes mises en œuvre en même temps, nous aurions un processus sérieux et radical de transformations sociales et économiques qui pourrait se mettre en place. Ce n'est évidemment pas le choix de ce gouvernement qui est porté par des intérêts et un projet politique qui ne vont pas dans ce sens. On voit bien aujourd'hui comment ces deux projets politiques s'affrontent.

Quelle est la place de cette convention dans la configuration institutionnelle? Y a-t-il une compétition entre les différentes institutions et quel rôle y joue le président de la République ?

Il y a un paradoxe. Pour que ces innovations aient une chance de voir le jour, il faut l'expression d'une volonté politique, dans le cas français en particulier, de l'exécutif^[8]. Cette convention est le fait du prince ; c'est dommage, mais c'est ainsi. Sans ce fait du prince, nous n'aurions pas eu la possibilité de faire la preuve que cela peut fonctionner.

Ces innovations relèvent moins d'un dispositif de participation que de représentation qui utilise un autre procédé que l'élection et prend acte que cette dernière ne produit pas de résultats extraordinaires en termes de diversité des représentants ou de légitimation de leur action. L'idée que l'on a des citoyens à l'image de la société offre la possibilité de légitimer un peu mieux ce qu'ils produisent. Même si l'on n'a pas beaucoup de données ni d'enquêtes là-dessus, les propositions formulées ont reçu un soutien assez fort de la population. Il s'agit donc d'une forme de légitimité complémentaire et concurrente.

L'état de décomposition de la démocratie représentative est tel que si l'on ne veut pas qu'elle soit emportée par le mouvement des autoritarismes, par l'évolution de la société et de la conjoncture politique, il faut qu'elle parvienne à relégitimer les décisions. On ne pourra le faire que si l'on associe les citoyens au processus. C'est donc un kit de survie pour les représentants ; ce qui est dommage, c'est qu'ils ne le comprennent pas.

Je ne pense pas que l'on puisse penser, ici et maintenant, une sorte d'architecture alternative à celle fondée sur la représentation électorale. Je suis peut-être trop prudent, mais je ne crois pas que l'on peut envisager du jour au lendemain la démocratie directe à l'échelle d'un pays comme la France. Ce serait même compliqué à l'échelle locale. Nous sommes donc obligés d'inventer ces formes complémentaires de participation et de démocratie délibérative, terme que je préfère à celui de démocratie participative, qui a été tant dévoyé qu'il n'a plus grand sens.

Pourquoi y a-t-il une telle résistance dans le monde politique français face à ces dispositifs ?

Tout d'abord, cela reste quelque chose de nouveau. Cela fait plus de deux siècles que l'on fonctionne avec certains réflexes et principes et que s'est imposée, en particulier en France, une conception de la représentation incarnative dans laquelle le représentant se substitue purement et simplement aux représentés dans l'intervalle entre les élections. Cette culture politique de la représentation-incarnation est solide et difficile à quitter.

Dans un système présidentieliste comme le nôtre dans lequel les parlementaires et d'autres élus ont le sentiment d'avoir peu de pouvoir, envisager que les citoyens le prennent et que les élus soient contestés dans leur fonction même de débattre et de faire la loi est, par ailleurs, très mal reçu. Les cultures politiques sont différentes, mais, à droite, la personnalisation du pouvoir est très forte et l'appétence pour des formes de participation relative.

De leur côté, les experts, hauts fonctionnaires, ceux qui ont été sélectionnés par l'école sont tout autant réticents. L'élitisme de nos systèmes de formation et de sélection fait qu'ils n'ont pas forcément le réflexe participatif inné. Ils ne voient pas la plus-value d'aller voir les citoyens. Il y a là un vrai problème de formation et de sélection des élites dans notre société.

Ceux qui défendent ces dispositifs délibératifs font donc face à des résistances incroyablement puissantes.

Quelles sont les limites et pistes d'amélioration d'un tel processus ?

Il s'agissait clairement d'une expérimentation dont nous avons essuyé les plâtres. La première limite tient au statut de cette convention qui ne reposait que sur la parole présidentielle. J'aurais préféré que la Commission nationale du débat public – autorité administrative indépendante qui a une certaine expérience en la matière – organise la Convention. Je plaide pour une forme d'institutionnalisation de ces conventions qui assure que l'organisation soit indépendante et impartiale.

Une deuxième limite réside dans la non-anticipation de la grande difficulté logistique de cet exercice et de l'ampleur du travail à effectuer. Plus d'une centaine de personnes ont participé en plus des citoyens. Les 5 millions d'euros mobilisés étaient le strict nécessaire. Il est impératif de débloquer des moyens conséquents.

Troisième remarque : nous n'avons pas précisé la place des experts. L'une des critiques qui nous est renvoyée est de les avoir choisis parmi certains cercles très favorables à des politiques ambitieuses de changement climatique. Ce qui est faux, car les citoyens ont aussi entendu des patrons, des représentants d'intérêt qui n'allaient pas dans le sens de l'environnement. Mais la plupart des experts qui les ont accompagnés étaient plutôt concernés par les questions environnementales. Pour clairement stabiliser leur rôle, il faudrait créer – comme proposé dans un ouvrage collectif^[9] – une assemblée de citoyens tirés au sort qui s'appuie sur une autorité ou un collège composé de scientifiques et d'experts qui seraient détachés à leur service. Ils prendraient cet engagement pour qu'il n'y ait pas de soupçon sur leur influence.

Dernière chose à laquelle je ne m'attendais pas ce sont la zone de flou compliquée et le manque de transparence qui s'en sont suivis. Nous pensions tous que le président allait porter les 149 propositions des citoyens sur le bureau de l'assemblée. Or, ce qui se joue maintenant, c'est un travail de tri, de discussion. On ne sait pas combien de propositions se trouveront dans le projet de loi issu des travaux de la Convention qui sera déposé au parlement au début de l'année 2021. Dans mon schéma de départ, mais ce n'est pas celui que les citoyens ont voulu suivre, toutes les propositions à portée législative auraient dû être soumises au referendum. On en aurait organisé plusieurs le même jour, chacun correspondant à des projets de loi différents. En ne choisissant pas cette méthode, on a manqué la possibilité d'un tournant démocratique et environnemental.

Notes de bas de page :

[1] Voir Marion Paoletti, « [La peur des référendums d'initiative populaire est-elle bien sérieuse?](#) », *Silomag*, n° 10, déc. 2019.

[2] Voir Dimitri Courant, « [La légitimité des assemblées citoyennes tirées au sort : quelle institutionnalisation pour la démocratie délibérative ?](#) », *Silomag*, n° 10, déc. 2019.

[3] Voir à ce sujet la note de Daniel Gaxie, *Sondages : précautions avant usages*, Fondation Gabriel Péri, décembre 2020.

[4] Pour en savoir plus, voir le [communiqué de l'Observatoire des débats](#) du 11 avril 2019 sur le site de [Démocratie et participation](#).

[5] Voir le site officiel de la [Convention citoyenne pour le climat](#).

[6] Thomas Baïetto, « ["Cela ne s'arrête pas lundi" : des citoyens de la Convention pour le climat créent une association pour promouvoir leurs mesures](#) », *France Info*, le 21 juin 2020. Voir le site de l'association [Les 150](#).

[7] Voir le [site de la CNDP](#).

[8] Voir « [La présidentialisation du pouvoir: une impasse pour la démocratie](#) », *Silomag*, n° 1, mars 2017.

[9] Dominique Bourg, Floran Augangneur, Loïc Blondiaux, Marie-Anne Cohendet, Jean-Michel Fourniau, Bastien François et Michel Prieur, *Inventer la démocratie du XXIe siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, Les Liens qui libèrent – Fondation pour la Nature et l'Homme, 2017.

Pour citer cet article :

Blondiaux Loïc, «Le droit de la participation s'est construit en matière environnementale», *Silomag*, n°12, novembre 2020.

<https://silogora.org/le-droit-de-la-participation-sest-construit-en-matiere-environnementale/>