

Chers amis,

Ronald Mazzoleni est un habitué du blog dont j'aime les analyses, toujours mesurées et pertinentes.

Ronald m'a envoyé un travail que je trouve remarquable sur la récente « convention citoyenne pour le climat », prétendument « tirée au sort » ce qui justifie qu'on y réfléchisse ici.

Je garde de cette lecture :

- 1) l'idée qu'**il ne faut jamais tripoter l'échantillon que produit le tirage au sort**, sous peine de perdre complètement les vertus du tirage au sort,
- 2) que **l'assemblée tirée au sort doit être souveraine dans ses travaux**, et surtout pas liée par un mandat impératif qui fausse gravement sa réflexion,
- 3) que tirer au sort une assemblée délibérative sans être tenu le moins du monde par ses conclusions est **une évidente truanderie politicienne**, une de plus : le tirage au sort doit être institué par les citoyens eux-mêmes, et jamais par des élus (qui sont par essence les pires ennemis de cette procédure profondément démocratique).

Mais bon, je reconnais volontiers que je suis plus radical que Ronald ☐ C'est justement ce que j'aime chez lui : il m'aide à me tempérer (un peu).

Je reproduis ci-dessous son analyse.
Bonne lecture.

Étienne.

Sur la Convention Citoyenne pour le Climat



Chronologie et organisation

[La Convention citoyenne pour le climat](#) vient de terminer ses travaux et a remis son rapport au ministre de la Transition Écologique.

La pratique de la Convention citoyenne destinée à faire des propositions législatives est déjà connue dans différents pays, mais il s'agit d'une première en France. Cette Convention, voulue par le Président Macron, a été une tentative de réponse au mouvement des Gilets Jaunes.

Ce mouvement a eu comme événement déclencheur la mise en place de la « taxe carbone » par le gouvernement en 2018. Celle-ci a été perçue comme un instrument d'« écologie punitive » qui prétendait prendre des mesures environnementales sans se préoccuper des conséquences sociales.

La genèse de la Convention est double. D'une part, le Conseil économique, social et environnemental

(CESE) a organisé un groupe de travail avec un panel de 28 citoyens pour réfléchir sur l'articulation entre transition écologique, participation citoyenne et justice fiscale. Il est ressorti de l'avis (« Fractures et transitions ») notamment la proposition de jurys citoyens tirés au sort qui prépareraient les décisions. D'autre part, le collectif Gilets Citoyens a publié sur le site du Grand Débat National une lettre ouverte en janvier 2019 pour réclamer la création d'une Assemblée citoyenne tirée au sort pour parachever ce Grand Débat.

L'idée a été reprise par l'exécutif qui souhaitait bénéficier d'une forme de légitimité populaire pour ses mesures en matière d'environnement. Des représentants du collectif Gilets Citoyens, du CESE et du gouvernement se sont réunis pour planifier l'organisation d'une Convention citoyenne sur le climat, qui est annoncée par Emmanuel Macron dans sa conférence de presse du 25 avril.

Suite aux échanges entre le gouvernement, le collectif Gilets Citoyens et le CESE, il a été convenu que :

- La Convention sera indépendante du gouvernement, qui n'en pilotera pas les travaux
- Les propositions seront reprises « sans filtres », c'est-à-dire que le gouvernement ne les remaniera pas, avant d'être soumise au Parlement ou à referendum, ou appliquées par voie réglementaire
- Le CESE organisera la Convention. Un Comité de Gouvernance la pilotera.

Les membres du Comité de Gouvernance ont été volontairement sélectionnés pour leur spécialité tout en équilibrant les lobbys : 3 spécialistes du climat, 3 spécialistes de la démocratie délibérative, 4 membres issus du monde économique et social, et 2 fonctionnaires du ministère. On notera déjà qu'il n'y a pas de volonté à ce niveau de représentativité des opinions de la population. Par exemple, l'un des membres du comité affirme « être pris d'une peur panique en se levant le matin en pensant au changement climatique », ce qui est une attitude très éloignée de celle du Français moyen.

Le mandat de la Convention est signifié dans une lettre du Premier Ministre Édouard Philippe : « 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 ». En outre, comme il viendra le préciser dans son discours d'ouverture, « il n'y a pas d'argent magique », et toutes les mesures qui coûtent doivent avoir un financement qui est précisé (dette, impôt ou économies).

Le tirage au sort a été de manière assez classique effectué par un institut de sondage. 300.000 numéros de téléphone ont été générés automatiquement, pour obtenir à la fin 150 membres et 40 suppléants. Il était signifié à la personne appelée que « La Convention Citoyenne Pour le Climat annoncée par le Président Emmanuel Macron est organisée par le Conseil économique, social et environnemental. L'objectif de cette convention est d'aller plus loin et plus vite dans la lutte contre le changement climatique et de donner davantage de place à la participation citoyenne dans la décision publique. » et il leur était demandé s'ils acceptaient de participer. L'échantillon a été constitué pour être représentatif de la population en ce qui concerne : le sexe, l'âge, le diplôme, la catégorie socio-professionnelle, le type de territoire, la zone géographique.

Le souci de représentativité de l'échantillon a été très poussé. On remarquera la prise en compte du type de territoire (urbain/périurbain/rural). On aurait éventuellement aller plus loin en sélectionnant aussi selon l'orientation politique.

C'est le Comité de Gouvernance qui a organisé le programme de la Convention et notamment sélectionné les experts et intervenants. Comme il est d'usage dans ce type d'exercice, les participants ont eu le droit de faire rechercher telle ou telle information, ou d'ajouter ou de supprimer des intervenants. Dans leur ensemble, ces derniers sont, comme on s'y attend, des personnes engagées dans la lutte contre le réchauffement climatique. C'est aussi le Comité de Gouvernance qui définit les thèmes à aborder. Un point intéressant : au début des travaux, des citoyens membres de la convention ont pu postuler pour intégrer le Comité. Un tirage au sort a eu lieu pour en sélectionner deux. Les décisions au sein du Comité se prennent par consensus.

Trois « garants » nommés par les présidents de la chambre, du sénat et du CESE surveillaient l'indépendance des travaux.

Une équipe d'animation, chargée d'organiser les échanges, était composée de professionnels de l'accompagnement de débat citoyens (Eurogroup Consulting, Missions Publiques, Res publica).

Un « groupe d'appui », sélectionné par le Comité de Gouvernance rassemblait des « experts ». Ceux-ci étaient chargés notamment d'évaluer si la Convention remplit bien l'objectif qui lui a été fixé, à savoir si

leurs mesures préconisées permettront bien de réduire les émissions de 40 %. Ce sont des « vérificateurs d'impact » (sic).

Des Chercheurs-Observateurs sont des membres de groupes de recherche (CEVIPOF, etc) qui ont postulé pour observer et étudier le fonctionnement de la convention. On peut donc imaginer prochainement des rapports intéressants sur son déroulement.

Enfin, un « Comité légistique » regroupait de juristes, engagés dans les matières environnementales, chargés de transcrire les propositions de la Convention en textes juridiques qui pourront être soumis aux instances légitimes.

Les travaux se sont tenus d'octobre 2019 à juin 2020, sur 7 sessions de 3 jours. Les membres étaient défrayés (86 euros/jour + 10 euros/heures pour les personnes venant sur leur temps de travail). Logement, trajets, repas, garde d'enfants étaient assurés. Entre les sessions, les membres pouvaient continuer à être en contact et à travailler via une plateforme en ligne.

Le public a pu aussi participer en ligne aux propositions. Il y a eu plusieurs milliers d'interventions de ce type.

L'ensemble du budget a été de 5 millions d'euros (ce type d'organisation est donc uniquement accessibles à des pouvoirs publics, cette somme n'aurait pas pu être réunie par des particuliers).

On peut retrouver les vidéos des sessions sur la chaîne Youtube du CESE. Bizarrement, seule une partie de ces travaux étaient filmés. On ne dispose pas non plus malheureusement de comptes-rendus publics écrits des auditions.

Le travail était constitué d'activités plénières (à 150), ainsi que d'ateliers en petit groupe tirés au sort pour travailler sur les différents thèmes. Le travail en petit groupe permet la prise de parole de tous. Mais bien entendu, tout le travail d'échantillonnage pour représenter la population française est entièrement perdu dès lors que l'on travaille en sous-groupes. Ceux-ci ne reflètent plus statistiquement la population. C'est un biais connu des praticiens de la démocratie délibérative pour qui il suffit que le panel soit « diversifié » plutôt que strictement représentatif. On bute ici sur la limite entre la représentativité et les possibilités concrètes de délibérer.

Les travaux semblent s'être déroulés sans accroc majeur. La participation ne s'est pas étiolée et il y avait à la fin encore plus de 140 personnes pour voter les propositions finales (c'était le quorum nécessaire pour que le suffrage final soit considéré comme valide). Le vote se faisait par proposition, puis sur l'ensemble.

Le rapport de 460 pages comporte 149 propositions. Elles ont recueilli en général plus de 95 % de suffrages positifs. L'objectif de réduction des gaz à effet de serre est combiné avec une volonté d'acceptabilité sociale. Une partie d'entre elles, mais pas toutes, ont bien reçu une transcription juridique en proposition de loi ou autre. La bonne volonté de l'équipe juridique pour appuyer les membres de la convention est manifeste. Ceci s'explique sans doute par le fait que ces juristes sont eux-mêmes engagés dans le domaine de l'écologie.

L'un des principaux problèmes de la réduction des émissions de gaz à effet de serre a bien été perçu : « Nous avons conscience que les propositions développées dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat et plus largement de la transition écologique rendront certaines activités en France et en Europe moins compétitives sur le marché. Il faut donc s'assurer que les produits faits en France et en Europe ne soient pas désavantagés, ou encore, que des entreprises soient tentées de délocaliser leur activité plutôt que de la verdir. » Si les activités industrielles produisant des gaz à effet de serre sont détruites en France pour être reconstruites en Chine, et que les mêmes produits sont ensuite réimportés en France, l'intérêt est nul. La réforme serait même nuisible à la France. Pour résoudre ce dilemme, il est proposé d'instaurer une barrière européenne à l'entrée de ces produits. Mais cette idée n'a pas été soumise à l'équipe juridique pour envisager de la transcrire en proposition de loi.

Le rapport intègre aussi l'expression des avis discordants sur les propositions votées, ainsi que les propositions qui ont été rejetées.

Après la remise du rapport, le Président a bien accepté toutes les propositions, sauf trois :

- La taxe sur les dividendes

- La limitation à 110 km/h sur autoroute
- La modification du préambule de la constitution

Cette dernière proposition prévoyait l'ajout d'un paragraphe : « La conciliation des droits, libertés et principes qui en résultent ne saurait compromettre la préservation de l'environnement, patrimoine commun de l'humanité. ». Même si celle-ci ne faisait pas l'unanimité au sein de la convention (76 % de suffrages favorables), elle témoigne tout de même de la radicalité qui ressort de certaines propositions.

La limitation de la vitesse sur autoroute a aussi été jugée trop clivante par Emmanuel Macron qui avait déjà une mauvaise expérience de la limitation de la vitesse sur les routes nationales.

Il est interpellant que dans ces deux cas l'assemblée tirée au sort apparaît plus radicale et le représentant élu plus consensuel.

Quelques jours plus tard, c'est le ministre de l'économie Bruno Lemaire qui s'oppose à son tour à certaines propositions.

Analyse

Qu'en retenir ?

Tout d'abord l'avancée que représente la première organisation d'une convention de citoyens tirés au sort ayant pour but de présenter des propositions législatives. La France comble donc en partie son retard démocratique. [Ronald est vraiment trop gentil □ ÉC]

La réalisation pratique est un succès. L'organisation logistique s'est faite selon les usages pratiqués ailleurs dans ce genre de panel citoyens. Les participants se sont engagés, ont été présents tout au long du mandat, et ont remis leurs propositions conformément au cahier des charges. La survenue de la pandémie à coronavirus au cours de l'exercice n'avait en outre pas facilité les choses.

Les délais ont été tenus et ont été suffisants pour que les membres s'imprègnent du sujet et développent une série de propositions cohérentes.

Ceci ne doit pas nous aveugler sur ce dont il s'est agi. Nous ne sommes pas en face d'une assemblée de citoyens qui fait sa propre loi. Elle a agi explicitement selon un mandat. Mandat qui lui a été donné par le gouvernement : « réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 ». Les membres de la convention n'ont pas eu l'initiative d'évaluer si ce but était pertinent. C'est le gouvernement qui le définit, et la convention a la charge de le transcrire en proposition de loi. On est en face de l'équivalent politique de ce qu'on appelle dans l'entreprise le « management par objectif », méthode jugée plus motivante pour les exécutants : la direction fixe des objectifs à atteindre, et les travailleurs ont la liberté d'employer les moyens qu'ils désirent pour le faire.

Le Comité de Gouvernance a été constituée de manière improvisée et sans légitimité. Il a été composé de membres désignés pour moitié par le CESE, pour moitié par le collectif Gilets citoyens. La compétence a été privilégiée sur la représentativité, et l'on se retrouve avec un Comité homogène idéologiquement (pour faire bref : « de gauche et écologiste »). Cette homogénéité se répercute dans l'ensemble de la structure. On comprend aisément que pour une première tentative de ce genre de convention, initiée en plein mouvements des Gilets Jaunes, on ne se soit pas encombré de formalisme. Et qu'il était nécessaire que cet essai réussisse pour pouvoir asseoir la légitimité de la méthode. Une homogénéité dans l'organisation était une garantie pour un bon fonctionnement sur la durée. Mais cela ne peut devenir une règle. Il suffit d'imaginer une Convention sur l'Immigration où un membre de Comité organisateur explique « être pris d'une peur panique en se levant le matin en pensant aux arrivées d'immigrés » pour comprendre qu'un minimum de neutralité de ce Comité est nécessaire. À noter que même le peu de divergence qu'il y avait en son sein a été critiqué : certains ont reproché à l'un de ses membres, d'avoir été dirigeante d'une compagnie minière et donc de ne pouvoir y siéger (en fin de compte, elle a néanmoins été maintenue).

On peut toujours se satisfaire de l'absence de représentativité du Comité de Gouvernance si celui-ci ne se mêle pas des travaux. Mais dans cette expérience, c'est lui qui a sélectionné les experts qui s'adressent à l'assemblée. Sélectionner les intervenants, c'est sélectionner l'information qui sera fournie, et donc les solutions qui sortiront des débats. Encore une fois, s'agissant d'un premier essai, cela est excusable pour s'assurer que les travaux « roulent » bien, mais il est à l'avenir nécessaire que ce

soient les citoyens eux-mêmes qui fixent leur programme et leurs interlocuteurs.

Plus grave et plus difficile à corriger est le processus de sélection des membres. Tous les modes de sélections ont leur biais. Mais il s'agit de plus que cela. Le mandataire (le gouvernement) fixe ici l'objectif : réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre. Il ne s'agit pas pour l'assemblée de se questionner sur les problèmes écologiques ; le problème est déjà posé et la solution avancée. Il faut seulement des volontaires pour mettre en œuvre le mandat fixé. Aussi, toutes les personnes pour qui le problème du climat n'est pas une priorité ou pour qui la solution n'est pas adéquate ne sont pas invitées à se prononcer. Cela est bien explicite dans l'accroche téléphonique rédigée par l'institut de sondage qui recrute les citoyens. Cette sélection par l'objectif se répercute immédiatement dans la composition de l'assemblée. Lorsque le premier jour des travaux, un animateur demande à la convention « qui est venu pour l'urgence d'agir au niveau climatique ? », 100 % de l'assemblée se lève, et quand il est demandé « qui pense tous les jours au changement climatique », environ 40 % se lève. Il faut être clair : une convention ainsi constituée n'est pas un échantillon représentatif de la population française, mais une assemblée de volontaires pour appliquer les directives du commanditaire.

Il semble même que ce risque n'ait pas été perçu par l'exécutif. Certains de ses membres, une fois le rapport remis, apparaissent surpris par la radicalité de certaines propositions. Ainsi, si la proposition de réduire la vitesse sur autoroute a été votée par 60 % des membres de la convention, elle est rejetée dans un sondage par 75 % des Français. L'idée est finalement repoussée par Emmanuel Macron. Certes, le principe d'une convention est par la délibération de faire évoluer les positions, et des personnes qui se sont formées au sujet voteront différemment d'un échantillon sondé dans la population générale. Mais on ne peut nier ici l'impact du mode de recrutement. On aboutit au résultat paradoxal que les élus ont une opinion plus en phase avec le peuple que le panel sélectionné par tirage au sort. [Moi, j'aurais mis des guillemets à « tirage au sort » □ ce qui aurait fait disparaître et le paradoxe et la surprise... ÉC]

En imaginant l'hypothèse où la Convention n'aurait pas reçu un mandat gouvernemental avec un objectif fixé en matière de réduction de gaz à effet de serre, mais aurait simplement eu la mission de « proposer un programme de mesures environnementales », le biais de sélection aurait été moindre mais n'aurait pas disparu. Il est connu qu'il y a dans la sélection des jurys citoyens un biais lié aux sujets proposés. Ce sont les citoyens les plus intéressés par le sujet qui acceptent le plus volontiers la convocation. Si l'accroche téléphonique avait consisté en « Une convention est organisée pour proposer un programme environnemental pour la France, voulez-vous y participer ? », il y aurait quand même eu une surreprésentation de personnes se sentant concernée par l'écologie dans le panel. Et on peut parier que les personnes « intéressée par l'environnement » sont aussi celles qui sont les plus tentée de prendre des mesures visant à protéger l'environnement. De même que par exemple des personnes « intéressées par le sujet de la fin de vie » seraient certainement en fait plus pro-euthanasie que la population générale. Il y a de ces sujets où le fait de s'y intéresser implique en pratique de pencher vers une certaine opinion sur la question.

Comment supprimer ce biais ? On peut imaginer plusieurs solutions.

Certains organisateurs de jurys citoyens sélectionnent les candidats par des questionnaires de manière à éliminer ceux qui ont déjà une opinion bien ancrée sur le domaine. Cela à l'avantage aussi d'éviter de polariser la délibération, mais ce genre de sélection est assez difficile à justifier démocratiquement.

On pourrait créer une assemblée permanente de citoyens tirés au sort (en changeant par exemple le mode de recrutement du CESE). Ils auraient alors pendant tout leur mandat à délibérer sur toutes sortes de sujets qu'ils n'ont pas volontairement choisi. Mais on retombe alors dans une forme de professionnalisation de la délibération que l'on voulait justement éviter.

On pourrait recruter les membres de la convention tirés au sort sans les avertir du sujet, ils ne le découvriraient qu'une fois le processus accepté. Mais il y aurait alors un grand risque d'abandons en cours de travaux, si les personnes ne sont pas du tout intéressées par le sujet.

Le mieux serait peut-être, dès lors, que les Instituts chargés de recruter les membres des conventions constituent à l'avance une réserve de candidats citoyens qui s'engagent à participer à une prochaine assemblée quel que soit le sujet. Lorsqu'une nouvelle convention est organisée, il suffirait alors de tirer au sort dans cette réserve. On aurait alors un panel à la fois représentatif et motivé. La seule réserve est qu'ils ne pourront pas participer à des jurys dont le thème est la participation citoyenne à la vie démocratique, leurs opinions sur ce point étant alors justement trop biaisé par rapport à la population générale.

Il est important de réduire ce décalage entre l'opinion des panels tirées au sort et la population générale.

rale. À défaut, les décisions prises par ces assemblées seront rejetées par l'opinion publique, ce qui menacerait rapidement la légitimité de la méthode. Cependant, si les personnes recrutées ne sont pas particulièrement au fait des questions abordées dans la convention à laquelle ils participent, il faudra sans doute tenir compte d'un plus long délai pour qu'ils se documentent et comprennent bien les enjeux.

Concernant la transcription juridique des propositions, cela ne semble pas un obstacle. L'aide d'une équipe de juristes est tout à fait efficace. Sur ce point, le fait que ceux-ci aient un a priori favorable par rapport aux travaux de l'assemblée semble un avantage.

Enfin, il faut se rappeler que cette convention citoyenne n'a pas de rôle officiel dans l'élaboration de la loi. Ce que l'exécutif a ici accepté a été ce qu'il pouvait faire de mieux en l'état actuel des institutions. Il a été promis que les propositions seraient transmises pour application réglementaire, ou pour être soumise au parlement ou à référendum. La voie législative n'a pas changé, et actuellement la mise en œuvre des propositions de ce genre de convention reste soumise au bon vouloir du personnel politique en place. Si l'on veut ancrer les méthodes de démocratie délibérative dans la vie politique du pays, il est nécessaire de consacrer une place institutionnelle à ces assemblées citoyennes.

Préconisations

Il était envisagé, si l'expérience de la convention citoyenne était un succès, de la réitérer. Afin d'en améliorer l'organisation à l'avenir, les mesures suivantes semblent nécessaires :

- Définir dans les textes la place de ces conventions dans le processus législatif, préciser leur mode de fonctionnement, leur sélection ainsi que la désignation des différentes instances.
- Assurer la diversité du Comité de Gouvernance, avec une représentation des opinions opposées sur le thème traité.
- Réduire l'emprise du Comité sur le programme et la sélection des intervenant, et accroître l'autonomie de l'assemblée dans ce domaine.
- Bien distinguer si l'objet de la convention est la mise en œuvre d'objectifs fixés par le commanditaire ou si les citoyens tirés au sort ont toute latitude pour s'emparer d'un thème donné.
- S'assurer lors de la sélection d'une réelle représentativité du panel par rapport aux différentes opinions dans la population française vis-à-vis du thème.

Ronald Mazzoleni.

Références

- Le site de la Convention Citoyenne pour le Climat (avec notamment les vidéos de la première journée) : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>
- Le rapport final : <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pdf/ccc-rapport-final.pdf>
- Le site du collectif Gilets Citoyens : <https://giletscitoyens.org/>
- L'avis du CESE « Fractures et Transitions » : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/fractures-et-transitions-reconcilier-la-france>
- Fourniau JM., 2019, *La sélection des mini-publics. Entre tirage au sort, motivation et disponibilité*, Participations, 373-400 : <https://www.cairn.info/revue-participations-2019-HS-page-373.html#>