

# Bilan de la mission de conseil méthodologique pour la construction d'une **Convention citoyenne métropolitaine pour le climat de Grenoble-Alpes-Métropole**

Concertation volontaire décidée au titre de  
l'article L 121-1 du code de l'environnement

Période de la mission de conseil :  
1<sup>er</sup> février 2021- 8 mai 2022

Convention citoyenne métropolitaine  
pour le climat de Grenoble-Alpes-  
Métropole : mars – octobre 2022

Mission confiée par la CNDP à :  
Jean-Michel Fourniau

Remise du rapport, le 21 décembre 2023



# Bilan de la mission de conseil méthodologique pour la construction d'une **Convention citoyenne métropolitaine pour le climat de Grenoble-Alpes-Métropole**

## Table des matières

<b>La mission de conseil et appui méthodologique .....</b>	<b>3</b>
Le rôle des personnes nommées pour les missions de conseil au titre de l'article L121-1 du Code de l'Environnement .....	3
Demandeur de la mission de conseil au sens de l'art. L121-1 .....	3
L'objet de la sollicitation de la Commission nationale du débat public pour une mission de conseil .....	3
Décision de la Commission nationale du débat public .....	4
<b>La Convention citoyenne métropolitaine pour le climat (CCMC) .....</b>	<b>6</b>
Objectifs de la Convention citoyenne pour laquelle Grenoble-Alpes-Métropole sollicite une mission de conseil.....	6
L'organisation du pilotage politique et opérationnel de la Convention citoyenne .....	7
Cinq sessions de la Convention citoyenne de mars à octobre 2022 .....	9
Le résultat de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat .....	11
Les décisions de la Métropole et les suites de la Convention citoyenne.....	11
Coût de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat.....	12
<b>Le déroulement de la mission de conseil .....</b>	<b>13</b>
<b>Les préconisations transversales issues de la mission de conseil .....</b>	<b>15</b>
Mini-publics, Conventions et assemblées citoyennes .....	15
Indépendance, gouvernance et garantie des processus participatifs .....	17
Prescrire l'organisation des processus participatifs pour garantir le droit à la participation.....	18
Garantir le droit à la participation ou garantir la concertation.....	19
Pilotage stratégique et opérationnel d'une Convention citoyenne.....	20
Définir les missions d'un Comité chargé du pilotage stratégique pour garantir l'indépendance de la Convention .....	21
Composer le comité opérationnel.....	23
La mise en place du comité opérationnel .....	24
La fin de la mission .....	25
Le rôle des garants d'une Convention citoyenne.....	26
Garant du droit à la participation vs tiers de confiance.....	26
La nomination et le rôle des garants de la Convention citoyenne métropolitaine .....	27
Le recrutement de la Convention citoyenne métropolitaine .....	29
D'importantes difficultés de recrutement et des distorsions de représentativité.....	29
L'attrition du groupe au fil des sessions.....	30
Quelques caractéristiques des participant-es à la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat ....	31
Une infrastructure démocratique pour le tirage au sort .....	32
<b>Annexes.....</b>	<b>34</b>

## La mission de conseil et appui méthodologique

Le présent rapport établit le bilan de la mission de conseil méthodologique pour la construction d'une Convention citoyenne pour le climat de Grenoble-Alpes-Métropole. Il est communiqué par le titulaire de la mission dans sa version finale le 21 décembre 2023 sous format PDF non modifiable au demandeur de la mission de conseils.

Il est publié sur le site de la Commission nationale du débat public.

## Le rôle des personnes nommées pour les missions de conseil au titre de l'article L121-1 du Code de l'Environnement

L'article L121-1 du code de l'Environnement stipule que la Commission nationale du débat public (CNDP) conseille à leur demande les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage ou personne publique responsable sur toute question relative à la participation du public tout au long de l'élaboration d'un plan, programme ou projet. Pour accomplir une mission de conseil et appui méthodologique, la CNDP mandate une ou des personnes inscrites sur la liste nationale des garant-es. L'absence de conflit d'intérêt est un prérequis indispensable à leur désignation afin d'assurer qu'elle(s) remplisse(nt) leur mission de manière neutre et indépendante. La mission de conseil et appui consiste à apporter des préconisations sur toute question relative à la participation du public au nom de la CNDP et dans le respect de ses principes. À l'issue de la mission de conseil, le(s) titulaire(s) de la mission rédige(nt) un bilan qui est transmis à la CNDP et au demandeur de la mission de conseil.

## Demandeur de la mission de conseil au sens de l'art. L121-1

Par une délibération du 29 janvier 2021, le conseil métropolitain de Grenoble-Alpes Métropole a décidé :

- « - de mettre en place une Convention citoyenne métropolitaine pour le climat,
- d'inviter les 49 communes de la Métropole à rejoindre la démarche,
- de solliciter la Commission Nationale du Débat Public pour accompagner la démarche, son indépendance et garantir la transparence des données, informations et travaux,
- de soumettre au Conseil métropolitain les propositions de la Convention citoyenne pour le climat,
- de transmettre aux communes, et plus largement aux acteurs publics et privés, les propositions qui les concerneraient,
- de relayer au niveau national ou européen les propositions qui concerneraient ces échelles d'intervention
- d'organiser, le cas échéant, pour les propositions complexes ou faisant débat au sein du Conseil métropolitain notamment, une consultation citoyenne selon l'article L 5211-49 du Code général des collectivités territoriales qui permet aux EPCI de mettre en œuvre des démarches de consultations dans les limites des compétences métropolitaines. »

## L'objet de la sollicitation de la Commission nationale du débat public pour une mission de conseil

L'exposé des motifs de la délibération du conseil métropolitain du 29 janvier précisait : « La Commission nationale du débat public sera sollicitée afin d'accompagner la démarche, son indépendance, la sélection représentative des 150 citoyen·nes et garantir la transparence des données, informations et travaux. »

Une note de la Métropole datée du 20 janvier accompagnait la saisine de la CNDP par le président de Grenoble-Alpes Métropole, Christophe Ferrari, en date du 26 janvier 2021. Elle précisait :

- « Nous sollicitons la Commission nationale du débat public afin d'accompagner la démarche et garantir la transparence des données, informations et travaux.
- Nous souhaitons avoir l'accompagnement de la CNDP le plus en amont possible, dès le travail de méthodologie et de rédaction de cahier des charges. [...]
- Nous souhaitons ainsi avoir un échange méthodologique avec la CNDP ainsi que la nomination d'un ou de plusieurs garants qui assureront le suivi de l'ensemble de la démarche. »

Le demande de la Métropole était donc double : une demande d'accompagnement méthodologique pour la construction de la Convention citoyenne de manière à assurer l'indépendance de ses travaux et la transparence des données et informations les alimentant ; une demande de suivi et de garantie de l'ensemble du processus participatif.

## Décision de la Commission nationale du débat public

La décision de la CNDP en date du 3 février 2021 nomme Jean-Michel Fourniau pour la « **mission de conseil méthodologique pour la construction d'une Convention citoyenne pour le climat de Grenoble-Alpes-Métropole** ». Le compte rendu de la plénière de la CNDP du 3 février 2021 indique : « *La Commission nationale considère que la mission de conseil et d'appui méthodologique doit être distinguée de la mission de garant de cette Convention citoyenne* ». La décision de la CNDP opère donc une distinction nette entre les deux demandes de la Métropole. La CNDP indiquera plus tard qu'une saisine par la Métropole pour la nomination de garant-es du bon déroulement de la Convention citoyenne n'était, en l'état actuel du code de l'environnement, pas possible autrement que sous la forme d'une nouvelle mission de conseil méthodologique au sens de l'art. L121-1.

Cette mission n'a pas fait l'objet d'une lettre de mission, mais de plusieurs échanges oraux avec la présidente de la CNDP pour en délimiter l'étendue. La décision stipulait le rendu « *d'un bilan tirant les enseignements de cette mission* », objet de ce rapport.

La saisine de Grenoble-Alpes-Métropole est ainsi différente de celle qu'avait faite l'établissement public territorial Est Ensemble pour garantir la concertation préalable sur la révision du Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) (saisine du 21 avril 2021 ; nomination de deux garant-es par la CNDP le 5 mai 2021), processus démarrant par la mise en place d'une Convention citoyenne pour le climat. Compte tenu de l'important besoin d'appui méthodologique que demandait cette mise en place, la CNDP avait chargé, par décision du 2 février 2022, les deux garant-es d'une mission supplémentaire spécifique « *pour émettre un avis à caractère méthodologique relatif au projet de Convention citoyenne climat d'Est-Ensemble pour intégrer pleinement ce dispositif à la concertation du PCAET d'Est-Ensemble* », leur lettre de mission initiale restant inchangée.

La saisine de Grenoble-Alpes-Métropole est également différente de celle de la mairie d'Arcueil, en date du 24 mars 2022, pour une mission de conseil méthodologique pour un suivi global du processus de la concertation pour la refonte du plan de stationnement, processus qui a pris la forme d'une Convention citoyenne. La lettre de mission de la garante nommée le 7 avril 2022 précise ce qui est attendue par la CNDP : « *formuler des conseils méthodologiques sur les modalités envisagées, suivre l'ensemble du processus, participer au comité de gouvernance de la Convention citoyenne et rédiger un rapport d'évaluation de la démarche* » (lettre de mission du 8 avril 2022).

La mission suite à la saisine de Grenoble-Alpes-Métropole était la première pour un conseil méthodologique pour la construction d'une Convention citoyenne composée de citoyen·nes tiré·es au sort, intervenant un an avant celles pour les Conventions citoyennes d'Est ensemble et d'Arcueil. Ma nomination tenait compte de ma participation, en parallèle de la présidence d'un débat public CNDP, au comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat nationale (octobre 2019 - février 2021), la première assemblée citoyenne organisée en France.

Les termes de la saisine de Grenoble-Alpes-Métropole considéraient la Convention citoyenne pour le climat métropolitaine comme un dispositif délibératif de plein exercice ayant, à l'instar de la Convention nationale, son propre débouché politique, et non comme un moment d'un processus plus large de concertation préalable sur un plan ou programme. C'est pourquoi, il a été considéré que la mission qui m'a été confiée par la CNDP ne comportait ni la participation à l'instance de gouvernance de la Convention citoyenne (comme dans le cas d'Arcueil) ou à son collège de garants (comme dans le cas d'Est ensemble), ni le suivi et l'évaluation de l'ensemble du processus, ce dernier s'étendant jusqu'à la délibération du conseil métropolitain sur les mesures issues de la Convention citoyenne.

Compte tenu du calendrier de la Convention citoyenne envisagé dans la saisine – mai 2021 : tirage au sort des citoyen·nes ; juin : installation de la Convention citoyenne ; janvier 2022 : remise de l'avis de la Convention citoyenne ; juin 2022 : délibération du conseil métropolitain sur les propositions de la Convention ; fin 2022 : organisation d'une consultation citoyenne –, la décision de la CNDP du 3 février 2021 indiquait que pour la mission de conseil méthodologique à Grenoble-Alpes-Métropole « l'échéance est envisagée à l'été 2021 ». Le calendrier de mise en place de la Convention citoyenne a dérivé de 9 à 10 mois, la première session étant réunie début mars 2022, l'avis remis début octobre 2022, le conseil métropolitain délibérant sur les propositions fin avril 2023.

De ce fait **la mission de conseil s'est déroulée de début février 2021 à début mai 2022**, s'achevant avec la tenue de la 2<sup>ème</sup> session de la Convention citoyenne. En effet, la mission n'était ni d'accompagner la gouvernance de la Convention citoyenne (le comité opérationnel), ni de participer au collège de garant·es, instances mises en place suite aux recommandations faites au cours de la mission. Dans ce cadre, mon rôle se limitait à celui d'un « conseiller méthodologique », et non pas celui d'un·e garant·e CNDP classique. La mission n'était pas non plus de suivre et d'évaluer l'ensemble du processus. Le suivi a néanmoins été réalisé pour alimenter la rédaction de ce bilan, sans être toutefois considéré comme part intégrante de la mission et sans prétention d'évaluation de la Convention citoyenne pour le climat de Grenoble-Alpes-Métropole.



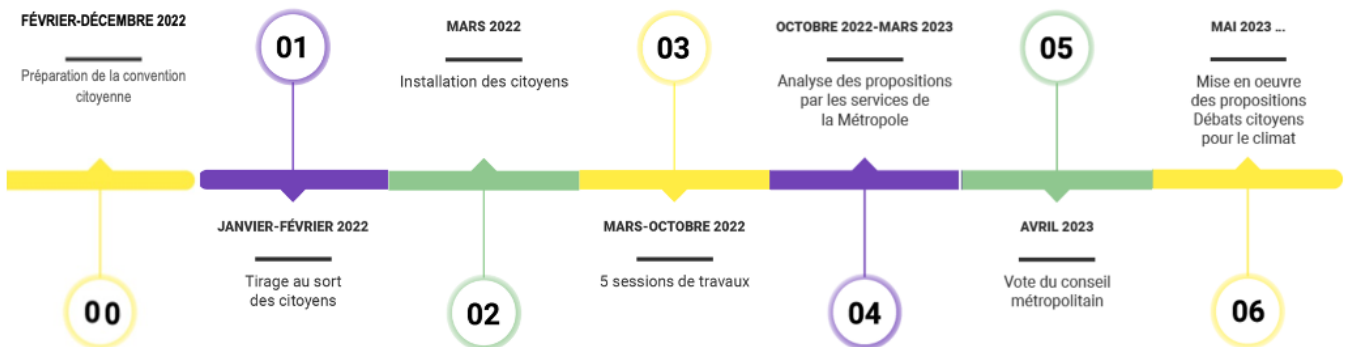
Les membres de la Convention citoyenne métropolitaine lors de la 1<sup>ère</sup> session, le 5 mars 2022.  
Crédit : @LocalFocus

Toutes les photos qui illustrent ce rapport sont publiées sur le site de Convention citoyenne métropolitaine pour le climat de Grenoble-Alpes-Métropole :

<https://conventionclimat.grenoblealpesmetropole.fr/>



# La Convention citoyenne métropolitaine pour le climat (CCMC)



Source : d'après <https://Conventionclimat.grenoblealpesmetropole.fr/>

## Objectifs de la Convention citoyenne pour laquelle Grenoble-Alpes-Métropole sollicite une mission de conseil

La note du 20 janvier 2021 accompagnant la lettre de saisine de la CNDP par le président de Grenoble-Alpes-Métropole indiquait :

« La Convention citoyenne pour le climat sera composée de 150 citoyen·nes tiré·es au sort, constituant ainsi un groupe le plus représentatif possible du territoire métropolitain : par typologie de communes (cœur dense, communes périurbaines, communes rurales), respectant la parité, la diversité des âges, des profils socio-économiques, des compositions familiales, ... Une représentation de la diversité territoriale, c'est à dire de chacune des 49 communes métropolitaines, au sein de cette Convention sera recherchée.

Les membres de la Convention citoyenne seront indemnisés.

Ces personnes seront mobilisées une dizaine de journées de l'été 2021 jusqu'à horizon fin 2021, dans un premier temps pour une phase d'information, de formation, d'exploration des thématiques, y compris en lien avec les communes, et dans un second temps pour une phase de formalisation, de hiérarchisation et de validation des propositions issues de leurs réflexions collectives, propositions qu'ils présenteront devant le Conseil métropolitain pour conduire le territoire métropolitain vers la transition bas-carbone, dans une approche inclusive et résiliente. Les citoyens seront accompagnés par des spécialistes en animation/concertation, les services de la Métropole et des communes volontaires, ainsi que par des experts et des intervenants qu'ils souhaiteront auditionner, à l'instar d'universitaires, d'associations, d'entreprises, d'élus, de collectivités. Des citoyens engagés dans la Convention citoyenne pour le climat à l'échelle nationale pourront venir apporter leur expérience.

Pour ces travaux, la Convention citoyenne pourra notamment s'appuyer sur le Comité scientifique Grenoble capitale verte et transitions, les propositions issues des ateliers sobriété en cours et les premiers résultats de l'étude prospective « scénario de rupture » qui sera engagée d'ici l'été.

### Les questions posées à la Convention citoyenne

La Convention citoyenne aura pour mandat de répondre aux questions suivantes :

- Quelles actions mettre en place, en complément de celles déjà inscrites au Plan Climat Air Energie Métropolitain, pour réduire plus particulièrement les émissions de gaz à effet de serre directes et indirectes liées à nos modes de vie et de consommation (alimentation, biens et services,...) à l'horizon 2030 ?
- Quelles actions mettre en place pour que notre territoire métropolitain tende vers la neutralité carbone en 2050, tout en contribuant à la réduction des gaz à effet de serre à l'échelle planétaire et en permettant l'inclusion de tous et toutes ? En corollaire, quel budget carbone devra être engagé en ce sens ?

L'ensemble des domaines seront étudiés : se nourrir (alimentation et agriculture), se loger (habitat, logement, urbanisme), se déplacer (aménagements et transports), consommer (modes de vie et de consommation), travailler et produire (emploi et activité économique), sous les angles de l'efficacité et de la sobriété, avec à chaque fois la question des publics cibles (entreprises, institutions publiques, individus).

### **Les engagements de la Métropole grenobloise**

*Les propositions émises seront présentées aux parties prenantes concernées : les institutions et communes en premier lieu mais aussi les autres acteurs publics, les entreprises du territoire et les citoyen·nes non impliqué·es dans la démarche.*

*Sur la base des propositions émises par la Convention citoyenne, la Métropole s'engage :*

- à soumettre au Conseil métropolitain les propositions de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat,
- à relayer au niveau national ou européen les propositions qui concernent ces échelles d'intervention,

*Pour les propositions complexes ou faisant débat, à organiser une consultation citoyenne, selon l'article L 5211-49 du Code général des collectivités territoriales qui permet aux EPCI de mettre en œuvre des démarches de consultations dans les limites des compétences métropolitaines. »*

## **L'organisation du pilotage politique et opérationnel de la Convention citoyenne**

L'organisation de la Convention citoyenne a pris place dans un agenda copieux touchant aux politiques climatiques de la Métropole, donnant lieu à une comitologie fournie.

Il s'agit d'une part du suivi du plan climat-air-énergie territorial (PCAET), adopté en février 2020 pour la période 2020-2030, dont l'élaboration avait fait l'objet au printemps 2019 d'une concertation préalable garantie par la CNDP. Une révision du plan climat-air-énergie métropolitain 2020-2030 (PCAEM) est envisagée en 2024, en s'appuyant notamment sur les résultats de la Convention citoyenne. Mais la concertation sur cette révision n'est pas encore lancée. En préalable à cette révision, la Métropole a entrepris avec l'ADEME un travail de territorialisation des 4 scénarios « Transition 2050 » publiés par l'ADEME en novembre 2021. De premiers éléments de cette étude prospective "scénario de rupture-neutralité carbone 2050", prenant en compte les émissions de gaz à effet de serre importées sur le territoire métropolitain, ont été présentés lors de la Convention citoyenne, ainsi que les scénarios ADEME.

Il s'agit ensuite de l'année 2022 pour laquelle la Ville et la Métropole avaient été désignées « Grenoble Capitale Verte Européenne », récompensant leurs engagements forts en matière de transitions sociales et environnementales. De nombreux événements ont été réalisés, impliquant les diverses communes de la Métropole, dans lesquels la Convention citoyenne trouvait place. Un conseil scientifique avait été constitué (voir <https://cstransition.hypotheses.org/>), certains de ses membres ont participé au comité opérationnel de la Convention citoyenne.

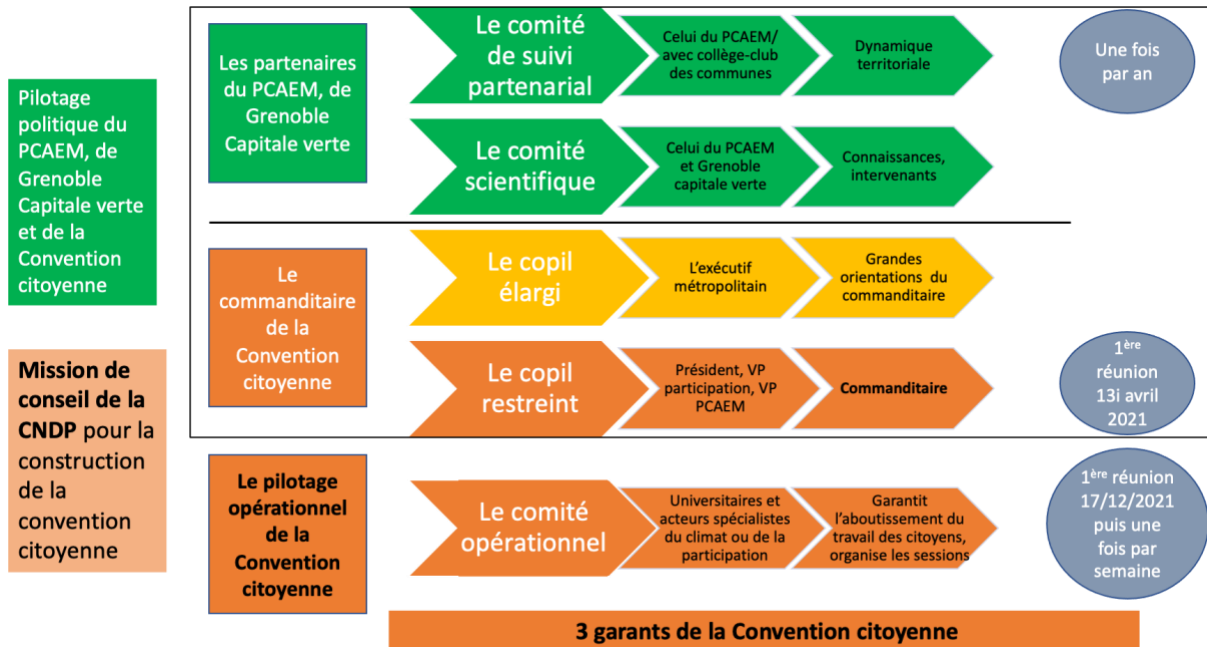
La mission de conseil méthodologique pour la construction de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat a principalement consisté à préconiser une organisation de la gouvernance cohérente avec le principe directeur énoncé par le délibération du conseil métropolitain : assurer l'indépendance du travail des citoyen·nes vis-à-vis du pouvoir politique et la transparence du processus participatif avec l'objectif de faire émerger une citoyenneté métropolitaine pour faire face au défi climatique (Voir sur le site de la Convention : <https://Conventionclimat.grenoblealpesmetropole.fr/actualite/1470/1359-pour-l-independance-des-debats-et-des-propositions.htm>).

Cela nécessitait, comme l'indique la figure 1 ci-dessous, la mise en place d'un comité opérationnel indépendant, chargé de protéger l'indépendance de la Convention et de garantir le bon aboutissement de ses travaux, en réponse au mandat confié par le commanditaire aux citoyen·nes tiré·es au sort. Sur proposition du conseiller méthodologique, le comité opérationnel a reçu, en date du 15 décembre 2021, une lettre de mission du président de la Métropole précisant son rôle, comparable à celui d'une commission particulière du débat public : piloter concrètement les travaux de la Convention, élaborer son programme et ses méthodes de travail, planifier et suivre pas à pas les sessions, et organiser les auditions et les relations avec les experts pour qu'ils délivrent, de manière pédagogique et pluraliste, toutes les informations nécessaires aux 150 citoyen·nes pour alimenter leurs réflexions et propositions.

Cela impliquait également de définir le rôle très différent des garant·es du bon déroulement de la Convention. Sur proposition du conseiller méthodologique, le président de la Métropole a nommé trois

garant-es qui ont reçu, en date du 15 décembre 2021, une lettre de mission précisant leur rôle : s'assurer de la sincérité de la démarche et des échanges entre les citoyen·nes, entre ceux-ci et les expert-es, ou avec le comité opérationnel, vérifier que le comité opérationnel prend bien en compte ce que les citoyen·nes demandent ou proposent. Observateurs extérieurs à l'organisation de la Convention, le collège de garant-es a également un rôle d'alerte, par exemple pour éviter toute dérive qui risquerait de politiser de manière partisane la Convention.

Figure 1 : La gouvernance de la Convention citoyenne de Grenoble-Alpes-Métropole



Les interlocuteurs de la mission ont été :

1/ Au niveau politique :

- Le président de Grenoble-Alpes-Métropole, Christophe Ferrari, et son cabinet (Rémi Traversier, directeur de cabinet, Clémentine Martin-Gousset, conseillère) ;
- Les deux vice-présidents en charge de la Convention citoyenne ; Pascal Clouaire, élu de Grenoble, vice-président Culture, éducation et participation citoyenne et membre de la CNDP, et Pierre Verri, maire de Gières, vice-président Air, Énergie Climat.

2/ Les services de Grenoble-Alpes-Métropole en charge de la Convention citoyenne :

- La responsable Participation citoyenne à la Mission Stratégie et innovation publique jusqu'en octobre 2021, puis une chargée de mission Convention citoyenne pour le climat, recrutée dans cette Mission à compter d'octobre 2021 (et la Cheffe du service participation citoyenne recrutée à compter de novembre 2022) ;
- Le chef du service Environnement Air Climat.

Ainsi que :

- La directrice Stratégie, innovation et relations citoyennes,
- Le directeur de la communication.

3/ Le Comité opérationnel de la Convention citoyenne, en particulier ses deux co-président-es :

- Sabine Lavorel, maîtresse de conférences en droit public à l'Université de Grenoble-Alpes,
- Thierry Ménissier, philosophe, professeur des Universités à l'Institut d'administration des entreprises de l'Université de Grenoble-Alpes,

ainsi que Florent Gougou, maître de conférence en science politique à l'Institut d'études politiques de Grenoble, plus particulièrement chargé de suivre le recrutement et de conduire une enquête auprès des citoyen·nes de la Convention.

4/ Le collège de garant-es :

- Marie-Christine Simiand, ancienne présidente du conseil de développement de Grenoble-Alpes-Métropole,



- Marie-Sylvie Dhenin, citoyenne ayant participé à la Convention citoyenne pour le climat nationale,
- Loïc Blondiaux, professeur en sciences politiques (et membre de la CNDP).

Les échanges avec ces divers interlocuteurs ont porté principalement sur :

- La gouvernance de la Convention citoyenne : le rôle du comité opérationnel et des garant-es,
- Le recrutement et la rémunération des citoyennes et citoyens participant-es,
- L'animation et le planning de la Convention,
- La communication de la Métropole et celle de la Convention (site Internet), ainsi que les relations aux communes et aux entreprises autour des travaux de la Convention.



Speed-meeting climatique en session 3 de la Convention métropolitaine, le 18 juin 2022.  
Crédit : @LocalFocus

## Cinq sessions de la Convention citoyenne de mars à octobre 2022

- **Samedi 5 et dimanche 6 mars 2022**
  - Session d'installation et d'information sur le climat dans le monde, en Europe, en France et sur le territoire métropolitain. Par les chercheurs Gerhard Krinner, directeur de recherche au CNRS, auteur principal du rapport du GIEC ; Sandra Rome, maîtresse de conférence, tou-tes deux climatologues à l'Institut des géosciences de l'environnement de l'Université de Grenoble. Puis présentation des interactions entre le climat et les enjeux sociaux et environnementaux par le chercheur Pierre-Yves Longaretti, astrophysicien au CNRS, spécialiste des enjeux de durabilité aux échelles locales.
  - Présentation de Grenoble-Alpes-Métropole, de son Plan Climat Air Énergie Métropolitain : Jean-François Curci, directeur général des services de Grenoble-Alpes-Métropole, et William Meunier, chef du service Environnement Air Climat.
- **Samedi 7 et dimanche 8 mai 2022**
  - Présentation des 4 scénarios de l'ADEME pour atteindre la neutralité carbone en 2050 par Benoît Prunel et Pascal Charriau d'Enerdata, bureau d'études économiques spécialisé dans le secteur de l'énergie et de ses interactions avec l'environnement.
  - Conférence inversée sur la justice environnementale par Caroline Lejeune, docteure en sociologie politique environnementale, responsable scientifique de la Fondation Zoein.

- Présentation des leviers d'actions en fonction de 9 thématiques (mobilité, agriculture, aménagement, etc., voir page suivante) par Hélène Clot, directrice Stratégie, innovation et relations citoyennes de Grenoble-Alpes-Métropole.
- Élaboration en groupe de travail de visions bas carbone du territoire en 2050.
- **Samedi 18 et dimanche 19 juin 2022**
  - Forum Métro - Échanges avec la Métropole sur les actions mises en œuvre.
  - Speed meeting inspiration - Rencontre avec des acteurs et actrices économiques, des associations et des institutions pour découvrir des solutions inspirantes : l'association Négawatt, le Shift Project étaient notamment présents.
  - Travail en groupes - Priorisation des leviers d'actions.
- **Samedi 10 et dimanche 11 septembre 2022 :**
  - Durant l'été, les membres de la Convention ont déposé leurs propositions d'actions sur une plateforme en ligne (Jenparle) ou par mail et par papier.
  - Plus de 350 propositions déposées par 25 membres ont été étudiées par un groupe d'appui (composé de France Stratégie, d'autres collectivités : Genevois français et Rouen Métropole et de chercheurs) afin d'estimer leurs impacts écologiques, financiers, économiques et de préciser ce qui relève ou non du champ de compétences de la Métropole.
  - Ce travail d'analyse a permis aux membres lors de la Session 4 d'approfondir la rédaction et de prioriser les propositions d'actions.
- **Samedi 8 et dimanche 9 octobre 2022**
  - Mesure du consensus et des dissensus autour des différentes propositions.
  - Hiérarchisation et finalisation des propositions.
  - Adoption collective des propositions par des votes à la majorité qualifiée (60%).



La lecture collective aux élus de la « vision pour tendre vers un territoire neutre en carbone » lors de la dernière session de la Convention métropolitaine. Crédit : @localfocus

## Le résultat de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat

Le rapport de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat a été remis à l'issue de la dernière session des 8 et 9 octobre 2022. Il propose en synthèse une « vision pour tendre vers un territoire neutre en carbone en 2050 » et détaille 219 propositions jugées « prioritaires », formulées en 9 grands chapitres thématiques, développant pour chacun une vision, des leviers et des actions :

- Thématique 1 : Agriculture et alimentation
- Thématique 2 : Habitat, aménagement et urbanisme
- Thématique 3 - Mobilité des personnes
- Thématique 4 : Consommation, déchets et loisirs
- Thématique 5 : Production d'énergie
- Thématique 6 : Séquestration et captation du carbone
- Thématique 7 : Action économique du territoire
- Thématique 8 : Sensibilisation/éducation/ gouvernance
- Thématique 9 : Formation et emploi



Les citoyen·nes ont présenté aux élus les résultats de leur travaux et le rapport de la Convention citoyenne lors d'une réunion exceptionnelle du conseil métropolitain le 14 octobre 2022 (cf. [https://www.youtube.com/watch?v=Oy\\_YYDmlSL0&list=PLsKJ69a5DLA7mFyh7ivXS\\_5w-8ebcl6Vu&index=30](https://www.youtube.com/watch?v=Oy_YYDmlSL0&list=PLsKJ69a5DLA7mFyh7ivXS_5w-8ebcl6Vu&index=30)).

Depuis la fin de la Convention, des rencontres ont été organisées dans une quinzaine de communes du territoire où des citoyen·nes de la Convention présentent les résultats de leurs travaux. Grenoble Alpes Métropole souhaite prolonger cette démarche avec des « **débats citoyens pour le climat** » afin d'élargir le cercle de celles et ceux qui dialoguent avec la collectivité autour des enjeux climatiques.

Un important travail d'analyse a été réalisé après la Convention citoyenne par les services métropolitains sur les 219 propositions « prioritaires » ainsi que sur 20 propositions supplémentaires considérées comme « non prioritaires » mais adoptées à la majorité qualifiée, et 7 autres points, qui étaient signalés comme des « leviers d'action » par les citoyen·nes dans leur rapport final, mais n'étaient pas assortis de propositions, soit l'examen de 246 entrées en tout. Les services ont identifié en premier lieu les actions qui relèvent directement des compétences de la Métropole, du Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG), des communes, du département, de la Région, de l'État et celles concernant d'autres acteurs institutionnels.

56 actions ont été identifiées comme hors compétences métropolitaines et ont donc été transmises aux institutions compétentes. **190 étaient donc dans le champ de compétences de la Métropole et des outils métropolitains :**

- 144 actions soit 76 % de ces propositions ont été identifiées comme en cours, parfois simplement amorcées ou programmées, parfois bien dimensionnées. Plus précisément, 88 actions, soit 46% du total sont indiquées comme à renforcer. Il convient alors d'interroger les moyens d'aller plus loin et/ou de lever les freins rencontrés.
- 5 actions ont été indiquées comme « à ne pas retenir » car non pertinentes au regard des actions déjà engagées par ailleurs ou des orientations politiques ou techniques choisies
- 34 actions sont « à étudier » car telles qu'énoncées par la Convention, elles ne peuvent être appliquées directement et méritent un approfondissement sur la faisabilité et/ou la pertinence
- 7 actions ont été identifiées comme « à démarrer immédiatement ».

## Les décisions de la Métropole et les suites de la Convention citoyenne

Vendredi 28 avril 2023, lors d'un Conseil métropolitain dédié, la collectivité s'est prononcée sur l'ensemble des propositions formulées par la Convention citoyenne, présentées en treize paquets de délibérations : un paquet par thématique du rapport (soient 9 paquets) ; un paquet concernant le Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG) ; un paquet concernant les outils territoriaux, un paquet concernant les communes ; un paquet concernant le comité de suivi et l'animation de la mise en œuvre des décisions. Le conseil a considéré que le travail des citoyen·nes confirmait la trajectoire empruntée par la Métropole bien que ses actions ne soient pas suffisamment connues, et enrichissait



les politiques publiques pour les années à venir, en mettant l'accent sur les domaines qui nécessitent une accélération ou un dimensionnement plus important.

La délibération qui introduisait ce conseil métropolitain proposait que la Métro :

- « – S'engage à valoriser les orientations de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat retenues par la Métropole dans les schémas directeurs et documents de planification à venir et la future révision du plan air énergie climat ;
- Valide la mise en place d'un comité de suivi de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat et sa composition et décide de faciliter son installation dans les trois mois qui suivent le présent conseil ;
- Donne mandat à ce comité pour suivre la mise en œuvre des propositions de la Convention, communiquer sur cette mise en œuvre et interpeller à cette fin les différentes parties prenantes ;
- Décide de poursuivre la dynamique citoyenne engagée avec la Convention citoyenne pour le climat et construire les conditions d'un dialogue citoyen élargi sur les sujets à enjeux identifiés par la Convention citoyenne, sous la forme de « débats citoyens pour le climat », qui pourront, si nécessaire et pertinent, être complétés par une votation citoyenne ;
- S'engage à poursuivre et renforcer l'animation et la mobilisation des acteurs du territoire, dans une dynamique collective pour l'atteinte de la neutralité carbone. »

Après en avoir débattu, le conseil métropolitain a adopté les délibérations. Mais il n'a pas jugé nécessaire de soumettre à une consultation citoyenne (article L 5211-49 du Code général des collectivités territoriales) la question de la gratuité des transports, seule mesure qui, parce que très débattue, aurait pu l'être au vu de la délibération du 29 janvier 2021 : celle-ci était inscrite comme objectif à atteindre dans la « vision pour tendre vers un territoire neutre en carbone en 2050 » mais la proposition largement adoptée indiquait simplement : « Tendre vers une gratuité des transports en commun progressive, en commençant par une phase de gratuité le week-end. » (action 3.7.1, p. 32 du rapport).

Le comité de suivi mis en place en mai 2023 fonctionne comme un observatoire des engagements et a trois objectifs : **veiller** à la mise en œuvre des propositions de la Convention, **diffuser, valoriser** le travail de la Convention sur le territoire, dialoguer avec les partenaires et **contribuer** à la poursuite du dialogue citoyen sur les sujets issus de ces travaux. Afin d'assurer sa diversité et de traduire la dynamique collective engagée autour des enjeux climatiques, le comité de suivi est composé de :

- 10 membres de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat parmi celles et ceux qui se sont portés volontaires, désignés par élection sans candidat le 1<sup>er</sup> juin 2023, et deux autres citoyen-nes ;
- 3 membres du comité opérationnel qui a organisé et piloté la Convention ;
- 8 élus désignés de manière à respecter la mixité et la représentativité des groupes politiques parmi les conseillers métropolitains.

Le comité a été installé le 21 juin, puis s'est réuni le 28 novembre 2023, pour mettre au point la méthodologie de suivi et d'évaluation des engagements de la Métropole. (<https://Conventionclimat.grenoblealpesmetropole.fr/actualite/1745/1572-apres-la-Convention-citoyenne-pour-le-climat-ils-vont-suivre-de-pres-les-engagements-de-de-la-metropole.htm>)

## Coût de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat

L'organisation et l'animation de la Convention a coûté environ 350 000 euros, pris en charge par Grenoble Alpes Métropole. La Convention a été co-financée par l'ADEME. Le budget comprend les dépenses suivantes :

- 55% pour les prestations d'animation de la Convention ;
- 16% pour l'indemnisation des membres de la Convention ;
- 10% pour la prestation du tirage au sort des citoyens ;
- 12% pour les repas, la location des salles, etc. ;
- 6% pour la communication du travail et des résultats de la Convention auprès du public.

Cette structure de coût est assez différente de celle de la Convention citoyenne pour le climat nationale, pour laquelle les prestations d'animation de la Convention représentaient 34% et l'indemnisation et défraiement des citoyens 27,8% et le tirage au sort 5,2% (voir <https://www.Conventioncitoyennepourleclimat.fr/budget/>). Mais le budget total était plus de 15 fois supérieur.

## Le déroulement de la mission de conseil

### Préparation de la Convention

**1<sup>er</sup> février 2021** : Conférence de presse du président de Grenoble-Alpes-Métropole + **réunion avec le président** Christophe Ferrari, les deux vice-présidents et le directeur général des services sur la mission.

15 février : Réunion de travail avec la responsable Participation citoyenne, Mission stratégie, innovation et participation de Grenoble-Alpes Métropole.

25 février : travail sur la première note du schéma général d'organisation de la Convention citoyenne métropolitaine (CCCM), avec le Dircom.

30 mars : réunion en visio avec Loïc Blondiaux pour la saisine de la CNDP pour des garants.

9 avril : réunion préparation du copil restreint du 13/4.

**13 avril : copil restreint CCCM.**

23 avril : point d'étape « garants ».

Courant mai : travail avec la responsable Participation citoyenne sur les cahiers des charges des 3 lots du marché public à passer (tirage au sort, animation, communication) + contacts pour constituer le collège des garant-es.

3 juin : réunion visio sur le recrutement avec les chercheurs de Pacte, Frédéric Gonthier et Florent Gougou.

Juin : travail avec la responsable Participation citoyenne sur le comité opérationnel pour relancer l'exécutif suite au copil restreint d'avril.

30 juin : réunion Pacte + Pascal Clouaire, vice-président, sur le recrutement.

31 août : Point de rentrée avec la responsable Participation citoyenne.

11 octobre : réunion de travail avec la responsable Participation citoyenne.

13 octobre : réunion sur le recrutement avec les chercheurs de Pacte.

25 octobre : réunion de préparation du copil restreint.

**26 octobre : copil restreint CCCM.**

2 novembre : rencontre avec la chargée de mission Convention citoyenne pour le climat, recrutée à la Mission stratégie, innovation et participation de la Métro comme.

9 novembre : visite de la Maison de la création et de l'innovation (MACI) sur le campus de l'université, futur lieu de la Convention.

24 novembre : déjeuner des vice-présidents avec les co-président-es du comité opérationnel.

**1<sup>er</sup> décembre : copil restreint CCCM.**

14 décembre : restitution des étudiants de Pacte sur le tirage au sort.

### Mise en place du comité opérationnel

**17 décembre 2021 : installation du comité opérationnel (Comop) par le président de la Métro**

**4 janvier 2022** : réunion du comité opérationnel : sur le mandat, l'indépendance vis-à-vis de la collectivité...

**6 janvier : Conférence de presse du président de Grenoble-Alpes-Métropole** + discussion sur la démarche de garantie.

11 janvier : réunion du comité opérationnel : sur le recrutement et l'élargissement du comité.

18 janvier : réunion du comité opérationnel : politiques métropolitaines et **échange avec les vice-présidents.**

25 janvier : réunion du comité opérationnel : reformulation du mandat donné aux citoyen-nes. Retrait du Comop de celles et ceux préférant jouer un rôle d'experts après de la Convention.

1<sup>er</sup> février : réunion du comité opérationnel : mandat et progression méthodologique de la Convention.

2 février : réunion avec les garantes, suite à la nomination d'une 3<sup>ème</sup> garante.

8 février : réunion du comité opérationnel : progression méthodologique et programme 1<sup>ère</sup> session de la Convention.

15 février : réunion du comité opérationnel : animation, recrutement et socle d'information.

1<sup>er</sup> mars : réunion du comité opérationnel : recrutement et organisation de la 1<sup>ère</sup> session.

### Début de la Convention

**4-6 mars 2022 : première session de la Convention.**

8 mars : réunion du comité opérationnel : debrief de la session 1.

15 mars : réunion du comité opérationnel : objectifs des sessions suivantes ; organisation du webinaire du 6/04.

22 mars : réunion du comité opérationnel : livrables finaux, communication, webinaire et session 2.

29 mars : réunion du comité opérationnel : session et scénarios territorialisés.

5 avril : réunion du comité opérationnel : leviers d'action par thématiques et webinaire.

6 avril : webinaire intersession de la Convention.

12 avril : réunion du comité opérationnel : debrief webinaire et session 2.

22 avril : déjeuner entre les garants et les vice-présidents.

26 avril : réunion du comité opérationnel : programme sessions 2 et 3 ;webinaire d'intersession le 31 mai.

3 mai : réunion du comité opérationnel : session 2 et **échange avec les vice-présidents.**

**7-8 mai 2022 : deuxième session de la Convention.**



### Suite de la Convention, hors mission de conseil

**18 et 19 juin 2022** : troisième session de la Convention.

**10 et 11 septembre 2022** : quatrième session de la Convention.

**8 et 9 octobre 2022** : cinquième et dernière session de la Convention.

**14 octobre 2022** : présentation du rapport de la Convention en réunion extraordinaire du conseil métropolitain.

**28 avril 2023** : délibération du conseil métropolitain sur les propositions de la Convention.

**Depuis juin 2023** : mise en œuvre et suivi par un comité comprenant des citoyen·nes de la Convention.



Les propositions de la Convention sont rendues publiques en octobre 2022. Crédit : Grenoble-Alpes-Métropole/Lucas Frangella

## Les préconisations transversales issues de la mission de conseil

Cette section précise les recommandations de la mission de conseil en les replaçant dans les enjeux plus globaux de la gouvernance des conventions et assemblées citoyennes et de la garantie de leur indépendance et de leur bon déroulement. Ces enjeux permettant de qualifier l'innovation démocratique que constituent ces « processus délibératifs représentatifs »<sup>1</sup> restent aujourd'hui très débattus<sup>2</sup>.

Compte tenu du double objet de la saisine de la Métropole à la CNDP, la première recommandation de la mission a été de différencier les rôles de conseil méthodologique et de garantie de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat, afin de préciser le périmètre de la mission de conseil et le rôle de garants d'un mini-public. Cette distinction implique de caractériser le lien entre indépendance d'un processus participatif (et délibératif) et son pilotage, constitutif de l'expérience de la CNDP depuis sa création, mais remis en cause notamment lors du grand débat national, avec une redéfinition du rôle de garant.

Il s'agissait également de tirer les conséquences en matière de pilotage du dispositif de la volonté affichée dans la délibération de la Métropole d'indépendance de la Convention citoyenne. La deuxième recommandation consistait donc à préciser les différents rôles, en distinguant clairement le rôle du commanditaire, l'exécutif de la Métropole pilote politique de la Convention confiant un mandat aux citoyen-nes tirés au sort, de celui du pilotage stratégique et opérationnel de la Convention chargé de protéger l'indépendance de la Convention vis-à-vis du pouvoir et de pressions politiques et de garantir le bon aboutissement de ses travaux. La recommandation expliquait la nécessité et définissait le rôle d'une instance de pilotage stratégique et opérationnel de la Convention indépendant de l'exécutif.

La troisième recommandation consistait à préciser le rôle, à côté de l'instance de pilotage stratégique et opérationnel de la Convention, de garant-es de sa transparence et de son bon déroulement. Ces recommandations touchent à deux dimensions distinctes de la garantie des processus délibératifs et participatifs : la garantie du droit à la participation ; la garantie du bon déroulement du processus. Cette distinction est à situer dans le contexte plus global tendant, suite au Grand débat national, à dissocier l'organisation de la participation de la garantie du droit à la participation.

La dernière recommandation a porté sur le tirage au sort des citoyens. Sa réalisation a fait ressortir le problème structurel de l'absence de bases de données stables et transparentes pour le tirage au sort, en particulier à une échelle territoriale. L'absence d'une infrastructure publique pour la réalisation de tirage au sort de mini-publics apparaît comme un obstacle sérieux à la qualité de la représentation descriptive (la juste représentation de la diversité des caractéristiques géographiques et sociodémographiques de la population) nécessaire à la diffusion de ces dispositifs comme processus délibératifs représentatifs.

### Mini-publics, Conventions et assemblées citoyennes

Depuis la Convention citoyenne pour le climat nationale (octobre 2019-juin 2020), première du genre en France, suivie au niveau national par la Convention citoyenne sur la fin de vie (décembre 2022-avril 2023), plus d'une vingtaine de dispositifs organisant la délibération de citoyen-nes tirés au sort ont été mis en place à une échelle locale, ville, agglomération ou métropole, sous le nom de convention citoyenne ou d'assemblée citoyenne. Le rapport a déjà mentionné :

- la Convention citoyenne pour l'Occitanie : 100 citoyen-nes ont coconstruit en 3 sessions en septembre-octobre 2020, le « green new deal » territorial comprenant 300 propositions, dont 52 identifiées comme prioritaires, adoptées par le conseil régional en novembre 2020 ;

<sup>1</sup> OCDE, 2020 : *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques. La vague délibérative. Rapport de synthèse*, Paris, OCDE.

<sup>2</sup> Voir notamment la série nourrie d'échanges « La Convention citoyenne : une innovation démocratique ? » dans *La Grande conversation*, <https://www.lagrandeconversation.com/debat/politique/la-convention-citoyenne-une-innovation-democratique/>.

- la Convention citoyenne de la métropole de Nantes : 80 citoyen-nes ont, au terme de 4 sessions de novembre 2020 à février 2021, rendu un avis posant un diagnostic et définissant des aspirations pour l'après-crise sanitaire, pour une métropole plus solidaire, créatrice de nouvelles manières d'habiter le territoire.
- La Convention citoyenne d'Est Ensemble : 100 citoyen-nes ont élaboré en 5 sessions de septembre 2021 à février 2022, et adopté une Charte pour le climat et la biodiversité, 200 mesures concrètes construites autour de 7 axes majeurs de changements pour le territoire dans le respect de la justice sociale et environnementale. La révision du PCAET et du plan local de mobilité d'Est Ensemble s'appuie sur ces propositions et a fait l'objet d'une concertation garantie par la CNDP.
- la Convention citoyenne « Quelle rue pour demain ? » de la ville d'Arcueil sur le stationnement : 40 citoyen-nes ont défini, en 5 sessions de fin septembre 2022 à avril 2023, des propositions d'orientation stratégiques puis un plan d'action pour la future politique de stationnement. Cette convention a également fait l'objet d'une mission de conseil et d'avis méthodologique par la CNDP.

Mais on pourrait mentionner d'autres exemples, dont ceux plus inscrits dans la durée : des conventions citoyennes étudiantes dans quelques universités (une édition annuelle à l'Université de Créteil depuis 2021, le thème changeant chaque année), l'assemblée citoyenne de la ville de Nancy (depuis 2020), l'assemblée citoyenne de Paris (depuis 2021), et depuis 2022 : l'assemblée citoyenne et populaire de Poitiers, Rouen citoyenne ou l'assemblée citoyenne de Cergy-Pontoise, chargées de délibérer sur des politiques publiques à fort enjeu local en préparation des délibérations des instances élues.

Le même vocable de « Convention citoyenne » désigne ainsi des dispositifs qui diffèrent fortement par leur objet et leur mode de fonctionnement mais surtout par le rôle politique que leur attribue la collectivité territoriale commanditaire. Cela se traduit dans leur gouvernance, en particulier en termes d'indépendance vis-à-vis du commanditaire, et l'usage de leurs propositions par les instances décisionnelles. Certains ont leur propre débouché politique (élaboration de mesures législatives pour la Convention citoyenne pour le climat nationale), d'autres sont un moment d'une concertation plus large sur un plan ou un programme, d'autres apparaissent être des laboratoires d'idées participatifs, contribuant autrement que les concertations plus classiques à l'élaboration des décisions. La CNDP a proposé la définition suivante des conventions citoyennes : « *Lorsque le mini-public est utilisé seul et constitue le cœur de la démarche participative dans l'élaboration d'une décision publique, il est désormais d'usage de le nommer, dans le contexte français, "Convention citoyenne"* ». (CNDP, *Éclairage : Retour d'expériences sur 16 ans d'usage des mini-publics par la CNDP*, juin 2022, p. 3). Plusieurs des cas mentionnés ne correspondent pas à cette définition.

Mais il convient de préciser cette définition en distinguant les dispositifs par le rôle politique que leur attribue leur commanditaire<sup>3</sup>. Les laboratoires d'intelligence collective peuvent avoir un rôle d'interpellation des autorités politiques, mais leur production de recommandations générales reste consultative dans l'élaboration des décisions publiques. Les assemblées citoyennes sont constituées au contraire pour formuler des propositions politiques qui participent directement du « processus de fabrication de la loi et des politiques publiques »<sup>4</sup>, et sont de type pré-législatif comme le promettait une transmission « sans filtre » au Parlement des mesures législatives et l'application directe des mesures réglementaires de la Convention citoyenne pour le climat nationale. En associant directement les citoyens aux décisions législatives (ce qui est le cas avec la loi Climat et Résilience dont l'exposé des motifs fait des citoyens de la Convention, en les nommant, les co-auteurs de la loi, quoiqu'on pense du niveau de reprise de leurs mesures), ou aux délibérations de la collectivité, ces processus ne sont pas

<sup>3</sup>. Dans l'introduction du n° 34 de la revue *Participations* consacré à la Convention citoyenne pour le climat nationale, nous proposons avec Hélène Landemore de réserver le nom d'assemblées citoyennes à ce type de dispositif qui se revendique d'exemples de *Citizens' Assemblies* mises en place par les Parlements en Colombie Britannique (2004), Islande (2011), Irlande (depuis 2012), en Écosse (2020) ou au Royaume-Uni (2020). Par opposition nous regroupons sous le vocable « jurys citoyens » les dispositifs participatifs tirés au sort qui débouchent sur des recommandations générale pour l'élaboration des décisions. Voir Hélène Landemore, Jean-Michel Fourniau, 2022, « Les assemblées citoyennes, une nouvelle forme de représentation démocratique ? » *Participations* n° 34 (2022/3), pp. 5-36, (DOI:[10.3917/parti.034.0005](https://doi.org/10.3917/parti.034.0005)). Les conventions citoyennes peuvent relever de l'une ou l'autre qualification, ce qui demande d'examiner l'indépendance, la gouvernance et la garantie de ces processus.

<sup>4</sup>. Thierry Pech, 2021, *Le Parlement des citoyens*, Paris, Seuil, p. 171.



seulement des dispositifs de participation à l'élaboration des décisions, mais transforment potentiellement les modes de représentation politique : « les citoyens qui y prennent part peuvent être qualifiés de citoyens-représentants »<sup>5</sup>.

Pour la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat, l'exécutif de Grenoble-Alpes-Métropole s'est positionné dans la perspective de l'indépendance du dispositif, de « faire mieux » en matière d'adoption des propositions citoyennes que le gouvernement suite à la convention nationale, et de faire émerger une citoyenneté métropolitaine. La convention citoyenne métropolitaine avait ainsi un débouché politique décisionnel clairement identifié dès le départ et implémenté par la délibération du conseil métropolitain dédié du 28 avril 2023 et la mise en place d'un suivi des engagements de la métropole et des communes associant les citoyen-nes. La délibération des instances décisionnelles sur les propositions des citoyen-nes, en leur présence et sous leur surveillance, distingue clairement ce processus des concertations qu'a menées (par exemple, pour les ateliers sobriété au printemps 2021 ou pour la mise en place de la ZFE tous véhicules, à l'automne 2022) et que mènera la collectivité pour la révision de son PCAET ou d'autres politiques.

Le rôle politique des conventions citoyennes comprises comme des dispositifs délibératifs représentatifs ayant un débouché politique propre, c'est-à-dire faisant des citoyens les co-auteurs des décisions publiques, donne aux questions d'indépendance, de gouvernance et de garantie de ces processus une structure spécifique que l'on se propose d'examiner plus globalement parce qu'elle a été au centre de la mission de conseil et touche au cœur des missions de la CNDP.

## Indépendance, gouvernance et garantie des processus participatifs

L'institutionnalisation de la participation à l'échelle nationale en France, dès les réflexions sur la circulaire « Bianco » de 1992 (rapport Carrère qui la précède en 1991 ou rapport Bouchardeau qui en tire une première évaluation fin 1993), a posé la question de l'indépendance des processus participatifs en lien avec la faculté d'un tiers, non subordonné au gouvernement ou au maître d'ouvrage, de les organiser et de les conduire.

Si la CNDP n'est créée comme autorité administrative indépendante que par la loi dite « de proximité » du 27 février 2002, la loi « Barnier » du 2 février 1995 crée la première CNDP, sans statut juridique, mais déjà avec le pouvoir d'organiser le débat public, et d'en dresser le compte rendu et le bilan, sur les grands projets dont elle est saisie par le gouvernement, un maître d'ouvrage, une collectivité ou une association. La CNDP devenue autorité indépendante a plus fortement ancré dans sa pratique ce lien entre son statut de tiers indépendant du gouvernement et des maîtres d'ouvrage et sa capacité à garantir l'impartialité, la transparence et la sincérité des débats publics qu'elle organise.

L'expérience de la CNDP a fortement configuré la conception de la gouvernance de la participation au niveau national<sup>6</sup> autour de l'enjeu de l'indépendance du tiers organisateur vis-à-vis du gouvernement ou du maître d'ouvrage, qui seule lui permet de rétablir une symétrie d'information et de capacité d'examen des problèmes entre le public et les décideurs. Pour des enjeux hors du périmètre de la CNDP, cette exigence a été formulée lors de la première conférence de citoyens en France, en 1998, sur les OGM dans l'agriculture et l'alimentation<sup>7</sup>. La création d'un comité de pilotage indépendant du

---

<sup>5</sup>. Idem, p. 180.

<sup>6</sup>. La création d'instances d'évaluation indépendantes date de la même époque que la création de la CNDP comme autorité administrative indépendante par la loi du 27 février 2002 : l'AFSSET (aujourd'hui ANSES), expert public en matière de santé environnementale, et l'IRSN, expert public du nucléaire, sont créées en tant qu'agences distinctes de l'administration centrale par une loi du 9 mai 2001, la nécessité de séparer, dans le domaine scientifique et technique, la décision de l'évaluation conduisant à leur conférer un statut garantissant leur autonomie.

<sup>7</sup>. L'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) qui était le commanditaire de cette première conférence de citoyens en France, organisée à l'Assemblée nationale, écrivait : « Pour assurer un maximum de neutralité et de transparence à l'ensemble du processus, l'organisation de la Conférence a été confiée à un comité de pilotage indépendant qui prendra collectivement toutes les décisions nécessaires sans en référer à une quelconque autorité de tutelle », dossier de presse de l'OPECST cité dans Boy Dominique, Donnet-Kamel Dominique, Roqueplo Philippe, 2000, « Un exemple de démocratie participative : la "conférence

commanditaire, chargé de superviser le recrutement du mini-public et d'organiser son travail en protégeant son indépendance, s'est imposée depuis comme une norme de la gouvernance des mini-publics tirés au sort. Cela a été un enjeu central pour la mise en place du comité de gouvernance, « doté d'une autonomie de décision », de la convention citoyenne pour le climat nationale<sup>8</sup>.

## Prescrire l'organisation des processus participatifs pour garantir le droit à la participation

On peut dire aujourd'hui que **la CNDP ne garantit le droit à la participation que dans la mesure où elle est le pilote indépendant des processus participatifs**. Cependant, dans l'histoire de la CNDP, les réflexions sur sa pratique n'ont que récemment conduit à mettre l'accent sur la garantie du droit à la participation, qui exige le pilotage stratégique et opérationnel du processus participatif par un tiers indépendant, pour la distinguer de la « garantie de la concertation », qui relève de la méthode. Cette évolution est cruciale puisque, depuis la mise en œuvre des ordonnances du 3 août 2016 (ratifiées par la loi 2018-148 du 2 mars 2018), l'essentiel des décisions de la CNDP portent sur l'organisation de concertations préalables et continues qu'elle encadre et garantit.

La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 introduisait la possibilité pour la CNDP, pour un projet dont elle était saisie et pour lequel elle décidait de ne pas organiser un débat public, de recommander au maître d'ouvrage l'organisation d'une concertation et de désigner « un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contrepropositions » (Art. 121-9 du Code de l'environnement dans sa version en vigueur du 14 juillet 2010 au 1<sup>er</sup> janvier 2017). Les réflexions de la CNDP publiées en 2013 dans son *Cahier de méthodologie*<sup>9</sup> soulignaient le fait que l'indépendance du garant tient à sa nomination par la CNDP (p. 51) ce qui n'était pas le cas auparavant. Ce *Cahier de méthodologie* consacre un long développement au rôle du garant, entre superviseur et organisateur de la concertation recommandée selon les situations (p. 57), qui se distingue toutefois, du fait des prérogatives du maître d'ouvrage fixées par la loi Grenelle II, de celui d'une commission particulière du débat public. Les ordonnances de 2016 ont supprimé la « concertation recommandée » mais généralisé la garantie en instaurant la faculté pour la CNDP de décider pour un projet, un programme ou un plan dont elle est saisie, soit un débat public, soit une concertation préalable (art. 121-9 et 121-16-1 et 16-2), et imposé une concertation continue à leur suite (art. 121-14 : « elle désigne un garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique »). La CNDP a affirmé depuis le rôle de prescripteur de la concertation confié aux garants, ce qui, dans le cas des concertations préalables, les rapproche fortement du rôle organisateur d'une CPDP, tout en déléguant l'organisation matérielle au maître d'ouvrage. Dans tous les cas : « Les garant-es de la concertation nommé-es par la CNDP prescrivent les modalités d'information et de concertation. Ce terme permet de comprendre que les tiers garants doivent établir leur propre diagnostic d'un projet et du territoire dans lequel il s'inscrit. Ils doivent en déduire des prescriptions en termes d'information du public et de modalités de participation pour garantir un respect optimal des principes découlant du droit à l'information et à la participation du public. Ces prescriptions doivent être formalisées par écrit auprès du responsable du plan ou du projet. »<sup>10</sup>

Il faut insister sur cette formulation récente de la CNDP qui ancre le rôle des garants, prescripteurs de la concertation, dans l'affirmation des droits constitutionnels à l'information et à la participation. En effet, la plupart des réflexions antérieures (y compris le *Cahier de méthodologie* de la CNDP de 2013, p. 54-58) s'étaient plus attardées sur les principes éthiques, les repères méthodologiques et les qualités des garants<sup>11</sup>, « au service du dialogue » et de l'efficacité des décisions, afin d'améliorer les résultats de la

---

de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, 50 (4-5), p. 779-809, citation p. 77, <https://www.persee.fr/doc/rfsp0035-29502000num504395508>.

<sup>8</sup>. Voir Jean-Michel Fourniau, 2022, « Gouverner une Assemblée citoyenne ? Le rôle du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat », *Participations* n° 34 (2022/3), pp. 139-170, (DOI:[10.3917/parti.034.0139](https://doi.org/10.3917/parti.034.0139)).

<sup>9</sup>. CNDP 2002-2012. *Le Cahier de méthodologie*, CNDP, février 2013.

<sup>10</sup>. CNDP-Mode d'emploi, CNDP, décembre 2021, p. 37.

<sup>11</sup>. Voir notamment Pierre-Yves Guihéneuf, 2017, *Garantir la concertation*, Paris, Éditions Charles-Léopold Mayer. Cet ouvrage fait suite au travail d'un large collectif d'acteurs de la concertation, dont la CNDP, conduit entre 2013 et 2015 à l'initiative de l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne, dont les propositions *Garantir efficacement, décider en confiance* ont été présentées en novembre 2014 lors d'un colloque à l'Assemblée nationale.



concertation. « Améliorer la pratique des tiers garants et, plus largement, des mécanismes visant à garantir la concertation est un enjeu pour tous ceux qui croient à la nécessité du dialogue entre décideurs publics, maîtres d'ouvrages, parties prenantes et citoyens. »<sup>12</sup> Dans cette conception, « garantir la concertation », c'est d'abord veiller à son bon déroulement, veiller à l'application des principes de transparence de l'information, faciliter les échanges dans le respect des règles de discussion, principes et règles parfois définis par une charte<sup>13</sup>, et contribuer activement à la création d'un climat de confiance. Mais ces réflexions méthodologiques faisaient du garant principalement un tiers de confiance, sans référence au droit à la participation ni au rôle actif du garant dans l'organisation du processus participatif. La pratique actuelle de la CNDP conduit au contraire, à n'envisager la « garantie de la concertation » qu'au service de la garantie des droits politiques à l'information et à participation. Le glossaire du *Mode d'emploi* de la CNDP définit le rôle des garants ainsi : « Leur mission est de veiller au respect du droit à l'information et à la participation du public lors des processus participatifs, en particulier des concertations. Elles/ils émettent des recommandations aux responsables de projet » (p. 6). **Aujourd'hui, l'expérience de la CNDP a fortement lié la garantie du droit à la participation à sa guidance par un tiers organisateur indépendant.**

## Garantir le droit à la participation ou garantir la concertation

Or cette conception a été mise en cause ces dernières années, en particulier lors du grand débat national, pour dissocier le rôle d'organisation des dispositifs de participation du rôle de garantie de leur intégrité et de leur bon déroulement. On peut y voir un retour en arrière, vers le dispositif instauré par la circulaire Bianco, qui plaçait auprès d'un préfet coordonnateur, chargé d'organiser le débat public, un collège de garants dont le rôle était d'être des scrutateurs du bon déroulement et de la qualité du processus. Le rapport Bouchardeau avait pointé l'absence de crédibilité et de sincérité d'un tel dispositif dès lors qu'il s'agit d'affirmer un « droit au débat public » et proposait la création d'une instance spécifique indépendante pour le mettre en œuvre et le garantir, ce qu'a fait la loi Barnier en créant la première CNDP et qu'a conforté la loi de 2002 en lui donnant le statut d'autorité administrative indépendante.

La mise en cause récente de l'idée d'un tiers indépendant organisateur de la participation a conduit la CNDP à rompre en juin 2018 le partenariat conclu le 9 février 2016 avec le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP, devenu en 2017 la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP)) pour mettre en place un dispositif d'« ateliers citoyens », mini-publics à disposition de diverses administrations pour leurs concertations. L'accord prévoyait « une claire répartition des rôles confiant le pilotage à la CNDP et l'assistance à maîtrise d'ouvrage au SGMAP. Le principe fondamental d'une telle répartition des rôles est d'éviter que le commanditaire influence directement ou indirectement l'organisation des ateliers citoyens, biaisant ainsi leurs résultats<sup>14</sup>. » La CNDP prenait acte du positionnement de la DITP qui « ne s'est jamais positionnée autrement que comme pilote et pour lequel elle a toujours considéré comme nécessaire de bénéficier d'un garant pour évaluer le bien-fondé, la qualité et l'impact. »<sup>15</sup>, pour considérer que « le pilotage réel de la procédure a été transféré au SGMAP puis à la DITP tandis que la CNDP se limite à un rôle non défini et manifestement évasif de garant »<sup>6</sup>, et mettait fin à ce partenariat, la CNDP n'étant « plus en mesure d'[y] assurer le rôle d'autorité indépendante garante des principes fondamentaux du droit à la participation »<sup>6</sup>. Six mois plus tard, la CNDP faisait valoir au gouvernement qu'elle ne pourrait organiser le grand débat national qu'en accord avec ses principes et valeurs garantissant le droit à la participation, ce qui exigeait qu'elle puisse l'organiser et en rendre compte de manière indépendante. Le gouvernement l'a refusé, pilotant directement le grand débat national avec la création d'une mission interministérielle et nommant 6 garants « pour veiller au respect des exigences d'impartialité et de transparence dans l'organisation et le déroulement du grand débat national. [Le collège des garants] examine notamment les modalités d'organisation et les travaux d'analyse et de synthèse des contributions recueillies. Il formule les

<sup>12</sup>. Comité de pilotage du projet « Garantir la concertation », *Garantir efficacement, décider en confiance. La garantie des concertations dans les territoires : quels rôles pour les tiers-garants ?*, Paris, novembre 2014.

<sup>13</sup>. Voir notamment la *Charte de la participation du public* publiée par le ministère de l'environnement le 11 octobre 2016, vingt ans après la première *Charte de la concertation* publiée par Corinne Lepage en 2016.

<sup>14</sup>. Lettre de la présidente de la CNDP au délégué interministériel à la transformation publique en date du 13 juin 2018.

<sup>15</sup>. Lettre de réponse du délégué interministériel à la transformation publique à la présidente de la CNDP en date du 9 juillet 2018.

*recommandations qu'il juge nécessaires au titre de sa mission* » (Décret n° 2019-61 du 31 janvier 2019 instituant un collège des garants du grand débat national).

Intervenant à l'occasion du grand débat national, un dispositif de consultation ouvert au grand public, et pas seulement à propos de mini-publics fermés (tirés au sort), il faut voir dans ces épisodes une rupture majeure dans la conception du droit à la participation et de sa garantie, qui a structurée pendant 25 ans l'extension de la participation instituée au niveau national, depuis le rapport Bouchardeau de 1993 qui l'énonce, la constitutionnalisation de ce droit en 2005, jusqu'à l'affirmation forte par la CNDP de son rôle de garante du droit à la participation. **Séparer l'organisation de la participation de sa garantie, revient à renoncer à l'objectif de mise en œuvre du droit à la participation, reposant sur l'indépendance du tiers organisateur, pour considérer que l'indépendance doit seulement être celle des garants, tiers de confiance, mais plus celle de l'organisation de la participation.**

Cela implique d'examiner attentivement la gouvernance et les conditions de garantie du droit à la participation dans les mini-publics tirés au sort et les conventions citoyennes. D'autant plus qu'à une échelle locale, la diffusion d'un « impératif participatif » ne s'est pas accompagnée d'une institutionnalisation liant fortement l'indépendance des processus participatifs à leur organisation par un tiers indépendant, contrairement à ce qui a été fait au niveau national pour garantir le droit à la participation. À l'inverse, la pratique systématique des collectivités territoriales est de piloter directement les processus participatifs qu'elles mettent en place, en développant en interne des compétences en matière de participation et en recourant largement à des agences externes spécialisées. La répartition des rôles très couramment observée dans les concertations préalables du code de l'urbanisme, de multiples autres concertations ou les budgets participatifs est que l'exécutif de la collectivité exerce le pilotage politique et confie, sous son autorité, le pilotage stratégique du dispositif de participation à une agence externe et le pilotage opérationnel au service de la collectivité chargée de la participation. Seule la mise en place des conseils citoyens (loi du 21 février 2014) a imposé l'exigence de l'indépendance du dispositif à l'égard des exécutifs politiques, sans que cela restructure la manière de conduire les autres dispositifs de participation à l'échelle locale<sup>16</sup>.

C'est en tenant compte de cette répartition habituelle des rôles à l'échelle locale qu'une mission de conseil méthodologique de la CNDP doit promouvoir une conception du pilotage stratégique et opérationnel de la Convention citoyenne et un rôle des garants conformes aux principes fondamentaux du droit à la participation qu'incarne la CNDP et à l'indépendance qu'exige sa mise en œuvre et sa garantie. C'est ce qui a guidé, sur ma proposition et spécifiquement dans le cadre de cette mission, la CNDP à distinguer dans sa décision la mission de conseil d'une mission de garantie.

## Pilotage stratégique et opérationnel d'une Convention citoyenne

L'expérience des conventions et assemblées citoyennes permet de préciser les rôles de pilotage stratégique et de pilotage opérationnel nécessaires à la réussite des « processus délibératifs représentatifs », vocable mis en avant par l'OCDE dans une vaste analyse du fonctionnement de plusieurs centaines de mini-publics dans le monde<sup>17</sup>. Le guide qu'en a tiré l'OCDE<sup>18</sup> fixe 11 grands principes d'organisation. Le 9<sup>ème</sup>, concernant « l'intégrité du processus » indique : « *Le processus est piloté par une équipe de coordination indépendante et extérieure à l'autorité publique à l'origine de la délibération. De même, c'est cette équipe de coordination indépendante, et non l'autorité publique concernée, qui a le dernier mot sur les décisions relatives au processus.* » Ce principe marque une différence majeure entre les processus délibératifs représentatifs, cette « équipe de coordination indépendante » exerçant ce qu'il est convenu d'appeler leur pilotage stratégique, et les dispositifs

<sup>16</sup>. Voir Jeanne Demoulin, Marie-Hélène Bacqué, 2019, « Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations* n° 24 (2019/2), DOI: [10.3917/parti.024.0005](https://doi.org/10.3917/parti.024.0005).

<sup>17</sup>. OCDE, 2020, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, Paris, OCDE. Une synthèse en français est également parue en 2020 : *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques. La vague délibérative. Rapport de synthèse*, Paris, OCDE.

<sup>18</sup>. OCDE, 2020, *Principes de bonne pratique en matière de processus délibératifs dans la formulation des décisions publiques*, OCDE, Paris, p. 11.

participatifs plus classiques, qui sont consultatifs (leurs avis contribuent à l'élaboration des décisions) et restent pilotés directement par la collectivité qui les met en place et décide des suites à donner.

Cette « équipe de coordination indépendante » est l'instance de pilotage stratégique garante, tout au long du processus, des principes essentiels au travail du groupe de citoyen·nes tiré·es au sort : indépendance, impartialité, sincérité, transparence de la démarche ; égalité et respect de la parole des citoyen·nes. L'instance de pilotage stratégique est ainsi garante de l'aboutissement de leur travail et de la qualité des propositions que fera le mini-public en réponse au mandat confié par le commanditaire. Ces principes guident l'instance de pilotage stratégique dans ses choix concernant le recrutement des citoyen·nes, l'animation, la documentation, le recours aux experts. L'instance doit donc être un collègue réellement pluraliste dans sa composition, apte à construire une vision commune de son rôle à partir des différences des regards en son sein.

L'instance de pilotage stratégique définit les cahiers des charges pour le choix des animateurs et de l'opérateur chargé du recrutement des personnes tirées au sort<sup>19</sup>. Elle définit également, avec les animateurs, la méthodologie d'animation du travail du mini-public pour organiser efficacement son déroulement. Pour en garantir l'intégrité, elle doit particulièrement veiller à prendre les mesures nécessaires à un accompagnement, aidant et sécurisé, des personnes tirées au sort. Son rôle est aussi de définir la stratégie et le cadre de la communication externe et interne du mini-public, et de définir les ressources et supports mobilisés en soutien du travail des personnes tirées au sort.

Le rôle du pilotage opérationnel est, quant à lui, de mettre en œuvre les décisions de l'instance de pilotage stratégique pour atteindre les objectifs énoncés par le mandat, en lien avec tous les opérateurs qui peuvent être associés aux travaux du mini-public. Il est également de gérer sous la responsabilité de l'instance de pilotage stratégique, les contraintes exogènes qui surviennent au cours de son déroulement. Le pilotage opérationnel s'appuie sur les services du commanditaire du mini-public avec lesquels il travaille en étroite collaboration.

Les travaux internationaux abordent la question de l'indépendance des processus délibératifs représentatifs principalement en termes d'intégrité du travail des personnes tirées au sort, de leur préservation de toutes les influences externes, leur autonomie devant être protégée par des instances de gouvernance et des règles procédurales de fonctionnement, et encouragée par son animation. Mais en France, dans l'expérience de la CNDP comme dans la négociation de l'organisation de la Convention citoyenne nationale – mais c'est également le cas pour d'autres mini-publics, mais pas les conventions citoyennes que nous avons mentionnés plus haut –, l'indépendance du mini-public est abordée en termes d'indépendance de sa gouvernance vis-à-vis de l'exécutif (et plus généralement du commanditaire). Cette exigence conduit en France à des processus délibératifs représentatifs dirigés par un organe unique concentrant les différentes fonctions de pilotage stratégique, de conseil scientifique et de pilotage opérationnel, plus souvent distribuées à l'étranger entre différentes instances contribuant à la gouvernance de l'assemblée citoyenne, cette répartition favorisant leur contrôle mutuel. Dans le cas irlandais<sup>20</sup> qui sert souvent de référence du fait de son ancienneté et de sa récurrence, il s'agit de 3 instances : le *secretariat*, pour le pilotage opérationnel, l'*expert advisory group*, pour le conseil scientifique, et le *steering group*, pour le pilotage stratégique, les trois instances s'appuyant sur l'administration du Parlement irlandais, commanditaire de l'assemblée citoyenne.

## Définir les missions d'un Comité chargé du pilotage stratégique pour garantir l'indépendance de la Convention

La délibération de Grenoble-Alpes-Métropole de fin janvier 2021 marquait bien l'ambition souhaitée avec la convention citoyenne pour le climat : il ne s'agissait pas de faire un dispositif participatif de plus,

---

<sup>19</sup>. C'est rarement le cas du fait des délais qu'impose le code des marchés publics pour choisir un prestataire. Dans le cas de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat, le conseiller méthodologique de la CNDP a été associé à la rédaction des 3 cahiers des charges pour le recrutement, l'animation et la communication, marchés passés bien avant la mise en place du comité opérationnel.

<sup>20</sup>. Voir David M. Farrell, Jane Suiter, 2019, *Reimagining Democracy. Lessons in deliberative democracy from the Irish front line*, Ithaca, Cornell University Press.

comme la Métropole en organise régulièrement. Il s'agissait sur le sujet majeur du climat d'affirmer une citoyenneté métropolitaine, en tirant au sort 150 citoyens représentant la population métropolitaine dans toute sa diversité (environ 1 habitant de plus de 15 ans sur 2400 pourrait participer directement à la convention), et en ouvrant comme résultat de la convention, la possibilité d'un référendum local sur certaines de ces propositions. La Métropole choisissait ainsi de s'inscrire dans la « vague d'innovation démocratique » (OCDE, 2020) que marque la montée des assemblées citoyennes et des processus délibératifs représentatifs.

Mais la délibération de la Métropole ne statuait pas sur le pilotage de la convention citoyenne. C'est pour cela que dès ma nomination par la CNDP comme conseiller méthodologique, j'ai attiré l'attention de l'exécutif et des services sur ce point en me fondant plus particulièrement sur l'expérience de la convention citoyenne pour le climat nationale. Un pilotage politique direct du processus par la collectivité ne pouvait assurer l'indépendance de la Convention citoyenne qui resterait alors un dispositif participatif classique et non un processus délibératif représentatif apte à manifester la citoyenneté métropolitaine. L'instance de pilotage politique de la Convention mise en place par l'exécutif de la Métropole – le comité de pilotage restreint : son président et les deux vice-présidents en charge de la Convention (voir figure 1) – a acté le 13 avril 2021 une note pour arbitrage préparée dès février, formulant l'idée d'un « comité opérationnel » chargé de "*piloter concrètement les travaux selon le mandat confié par le commanditaire, suivre pas à pas les sessions et organiser les auditions et les relations avec les experts*", sans qu'une répartition des prises de contact avec les personnes pressenties soit faite. La note précisait "*Ce comité est composé de personnes nommées intuitu personae qui s'engagent et travaillent à la réalisation et au bon aboutissement de la Convention. Le comité élabore son programme et ses méthodes de travail, et protège l'indépendance de la Convention. Le comité assiste obligatoirement à toutes les sessions, puisque c'est lui qui décide des remaniements éventuels de l'ordre du jour que pourraient demander les citoyens*". Notons que le choix de la désignation de cette instance comme « comité opérationnel » traduisait une certaine ambivalence quant au rôle de pilotage stratégique, et pas seulement opérationnel, qui lui était confié, les instances « stratégiques » étant dans la comitologie des collectivités nécessairement réservées à l'exécutif.

Cette première décision a permis de stabiliser une définition des missions du comité opérationnel qui a circulé auprès de l'exécutif et des services de la Métropole dans une fiche les énonçant ainsi :

**« Le comité définit une vision globale du pilotage et pilote concrètement les travaux de la Convention citoyenne pour que les citoyen·nes aboutissent collectivement à des propositions en réponse au mandat confié par la Métropole. Le comité protège l'indépendance de la Convention citoyenne dans sa manière de répondre à ce mandat. Le Comité a en charge de :**

- organiser le tirage au sort des citoyens en proposant au prestataire qui le réalise les critères de représentativité adéquats, et vérifier la qualité du tirage au sort ;
- proposer la dynamique d'ensemble de la Convention citoyenne métropolitaine, élaborer son programme et ses méthodes de travail et la progression des sessions.

**Le comité est garant de la qualité et de la pluralité des informations et des réponses données aux citoyens de la Convention. Les membres du comité, de par leurs connaissances respectives et réseaux, permettent d'enrichir la diversité d'intervenants et d'interventions pour la Convention. Le Comité a donc en charge de :**

- définir le socle initial d'information à mettre à disposition des membres de la Convention ;
- proposer les interventions (écrites et orales) faites devant les citoyens ou sollicitées par eux pour alimenter les sessions ; et organiser les auditions et les relations avec les experts selon les besoins exprimés par les citoyens de la Convention et repérés lors des sessions ;
- assister aux sessions, puisque c'est le Comité qui décide des remaniements éventuels de l'ordre du jour que pourraient demander les citoyens de la Convention ;
- répondre aux questions des citoyens de la Convention et les orienter pour trouver les bonnes informations et interlocuteurs.

**Le comité assure un rôle de représentation de la Convention citoyenne et d'information sur son déroulement et ses travaux auprès des diverses instances de la Métropole, des médias et du grand public. Il le fait dans l'esprit de protéger l'indépendance et le respect de la volonté de la Convention. »**



## Composer le comité opérationnel

Cependant, le premier arbitrage du 13 avril 2021 n'a pas entièrement convaincu, et l'exécutif proposait mi-juin de renommer le comité en « assemblée inspirante » composée de figures médiatisées de la métropole grenobloise ou de la lutte pour le climat : il ne s'agissait plus d'une instance chargée du pilotage stratégique et opérationnel de la Convention, mais d'une assemblée de conseil à la collectivité qui assurait en direct ce pilotage. Il a fallu en réaction, par un courrier du conseiller méthodologique adressé par mail au président de la Métropole et aux vice-présidents, réexpliquer le rôle du comité opérationnel et l'engagement que cela demandait de ses membres si la métropole reconnaissant effectivement l'indépendance de ce groupe pluraliste en charge d'assurer le pilotage stratégique et d'organiser le travail de la convention citoyenne dans son contenu et ses modalités. Un groupe se considérant comme en charge de la réussite de la Convention avait besoin de se réunir, à l'instar du comité de gouvernance de la Convention citoyenne pour le climat nationale, une fois par semaine de sa mise en place jusqu'à la fin de la convention, c'est-à-dire pendant 9 à 10 mois (donc une quarantaine de fois, plus du double pour la Convention nationale), et de participer aux sessions. Il s'agit d'une charge de travail considérable, en particulier pour les co-président·es parce qu'ils ont également à assurer le lien avec l'exécutif métropolitain, les médias, etc. Le comité s'est effectivement réuni très régulièrement, presque chaque semaine de décembre 2021 à fin octobre 2022 (en présence, dans des salles de l'Université Grenoble-Alpes ou au siège de la Métropole, ou en visioconférence), sans compter des temps de travail intermédiaires, les sessions et des interventions complémentaires.

Le courrier du conseiller méthodologique à l'exécutif de la Métropole alertait fin juin sur la dérive du calendrier et insistait sur l'urgence de constituer le comité opérationnel et de solliciter les personnes autour d'une lettre de mission signée par le président de la Métropole, passant commande au comité opérationnel de l'organisation de la convention en lui garantissant l'indépendance de ses décisions en la matière. Mais la conception du rôle du comité opérationnel, garant de l'indépendance de la convention citoyenne et chargé de son pilotage stratégique, n'a été définitivement actée qu'au comité de pilotage restreint du 26 octobre 2021. Malgré cette dérive de plus de 6 mois par rapport au calendrier initial, dérive également imputable à des difficultés dans la passation du marché pour l'animation, cette décision permettait aux services de prendre contact avec les personnes pressenties pour mettre en place le comité opérationnel, ce qui sera fait le 17 décembre 2021.

La note d'arbitrage proposait dès début mars 2021 de mettre en place le comité opérationnel composé d'un·e président·e entouré·e de 10 personnes, des experts du climat et de l'adaptation au changement climatique, de la démocratie participative, du champ économique et social de la transition écologique :

- « - 5 scientifiques (3 spécialistes des questions environnementales qui pouvaient être choisies notamment parmi les membres du conseil scientifique Grenoble Capitale Verte/PCAEM, et 2 scientifiques spécialisés dans la démocratie participative) ;
- 2 acteurs du monde économique dont un membre de la Convention "acteurs économiques" et un représentant d'une organisation économique (chambre consulaire, pôle de compétitivité...) ;
- 3 personnes de société civile, issues d'une association de la transition écologique et énergétique, du Conseil de développement et d'une organisation syndicale. »

Les contacts pris de fin octobre à début décembre 2021 ont montré la difficulté d'atteindre cette composition, la charge de travail demandée à ces personnes nommées *intuitu personae* et s'engageant à œuvrer bénévolement à la réalisation et au bon aboutissement de la Convention, empêchant de mobiliser les représentants de la société civile auxquels la Métropole s'adressait. Le comité opérationnel n'a donc pu être installé que le 17 décembre 2021, ce qui lui laissait deux mois de travail pour préparer la première session de la Convention fixée au 5 mars 2022. Ce calendrier était très tendu : pour la Convention nationale, le comité de gouvernance avait commencé son travail 3 mois avant l'ouverture, et cela s'était avéré insuffisant pour finaliser certains dossiers prévus comme base du travail des citoyen·nes.



## La mise en place du comité opérationnel

Le comité opérationnel mis en place le 17 décembre 2021 était composé de deux coprésident-es et de 14 autres personnes, toutes universitaires et spécialistes des questions environnementales et climatiques dans différentes disciplines y compris les sciences humaines et sociales. Les membres ont reçu individuellement pour cette installation une lettre de mission signée du président de Grenoble-Alpes-Métropole.

Le rôle du comité a été confirmé lors de son installation : élaborer son programme et ses méthodes de travail de manière indépendante, et protéger l'indépendance et le respect de la volonté de la Convention dans sa manière de répondre au mandat confié par Grenoble-Alpes-Métropole. Le comité assiste obligatoirement à toutes les sessions, puisque c'est lui qui décide des remaniements éventuels de l'ordre du jour que pourraient demander les citoyens. Pour construire une vision globale du déroulement de la Convention, puis construire le programme des sessions, il s'appuie sur l'équipe d'animation choisie par la Métropole et travaille en lien étroit avec l'équipe projet du service chargé de la participation de la Métropole. Le comité peut également s'appuyer sur le conseil scientifique « Grenoble Capitale verte » pour trouver les experts et les interventions écrites et orales nécessaires à la bonne information des citoyens. Mais le comité n'a pas disposé en propre de moyens supplémentaires mis à disposition par la Métropole.

Dès ses premières réunions, des ajustements de sa composition sont apparues nécessaires aux membres du comité, autour de deux questions. En premier lieu, les premières discussions ont rappelé la nécessaire impartialité du comité qui devait conduire ses membres à rester neutres sur les enjeux de la Convention et à s'interdire d'intervenir auprès des citoyens. Quatre membres du comité, qui étaient également membres du conseil scientifique de « Grenoble capitale verte », ont alors considéré qu'il était préférable qu'ils ou elles interviennent à titre d'experts auprès de la Convention et ont quitté le comité opérationnel suite à la discussion sur ce sujet lors de sa cinquième réunion, le 25 janvier 2022. En second lieu, la composition universitaire du comité a conduit à chercher, dès ses premières réunions, à l'élargir. Des membres ont proposé d'autres noms, et une nouvelle membre du comité a été accueillie lors de sa réunion du 1<sup>er</sup> février. Mais d'autres noms ont paru trop militants et ont été refusé par l'exécutif de la Métropole. Trois membres du comité qui soutenaient particulièrement la venue d'un nouveau membre ont alors quitté le comité après sa réunion du 8 février. Le comité s'est ainsi stabilisé à 10 membres jusqu'à la fin de la Convention.

Lavorel Sabine - Co-présidente, enseignante-chercheuse en droit public, spécialiste de droit du climat, Maître de conférences à l'Université Grenoble Alpes (UGA).

Ménissier Thierry - Co-président, professeur des Universités, enseignant-chercheur en philosophie et membre de l'Institut de Philosophie de Grenoble (IPhiG, UGA).

Blanchet Juliette, statisticienne du climat, chargée de recherche CNRS à l'Institut des Géosciences de l'Environnement.

Champagne Olivier, climatologue, post-doctorant CNRS à l'Institut des Géosciences de l'Environnement.

Duarte Paulette, enseignante-chercheuse en urbanisme, laboratoire Pacte.

Fain Xavier, paléoclimatologue, chercheur CNRS à l'Institut des Géosciences de l'Environnement.

Gougou Florent, enseignant-chercheur en science politique, Sciences Po Grenoble, Pacte.

Ménégoz Martin, climatologue, chargé de recherche CNRS à l'Institut des Géosciences de l'Environnement.

Teran Escobar Claudia, doctorante puis enseignante vacataire en psychologie et "Behaviour Change" - Projet InterMob de MobilAir.

Trommsdorff Corinne, fondatrice de la société Water Cities, spécialiste en gestion durable de l'eau et de la transition vers la neutralité carbone.

Les discussions au début de cette mise en place ont également porté sur d'autres ajustements pour manifester la reconnaissance par la Métropole de l'indépendance du comité et de la charge de travail bénévole qu'avaient acceptée ses membres. Il s'agissait en particulier de la demande d'une démarche

de la Métropole envers l'Université Grenoble-Alpes pour faire reconnaître ce travail, qui pourrait être compensé par des décharges d'une partie des obligations universitaires des membres du comité. Il s'agissait également d'adapter le calendrier de travail à leurs disponibilités et non aux seules exigences des services de la Métropole.

## La fin de la mission

Mais très vite, les débats du comité opérationnel sont rentrés dans le vif du sujet, à savoir la dynamique d'ensemble de la Convention et sa trajectoire de travail pour aboutir à des recommandations précises en réponse à son mandat, que devait concrétiser la préparation du programme de la première session puis des sessions suivantes. Dans ces discussions, le comité opérationnel s'est approprié sa mission, a trouvé son rythme et prouvé son indépendance. Dans un article relatant leur expérience, coécrit par tous les membres du comité opérationnel (COMOP), ils indiquent<sup>21</sup> :

### « **Formuler un mandat clair**

*Le mandat confié à la CCC par les élus de la Métropole était composé de [deux questions](#) longues et pour le moins techniques. La complexité de ce mandat rendait difficile son appréhension par les citoyens. L'une de nos premières décisions a donc été de le reformuler dans des termes qui nous ont semblé plus accessibles :*

*« Quelles actions, équitables pour toutes et tous, mettre en place au niveau de la métropole grenobloise pour :*

- Diviser par 2 d'ici 2030, par rapport à 2005, nos émissions de gaz à effet de serre liées à nos activités, modes de vie et de consommation, tout en protégeant l'environnement dans sa globalité ?*
- S'adapter aux conditions environnementales en évolution, tout en poursuivant les efforts drastiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur le temps long ?*

*Cette reformulation a notamment permis d'intégrer le thème de l'adaptation du territoire au changement climatique, qui n'apparaissait pas dans la formulation initiale.*

### **Privilégier un processus ascendant**

*L'une des missions du COMOP était de déterminer la progression méthodologique du travail des citoyens. Le choix d'un travail en trois phases – information, propositions-délibération, décision – s'est imposé. La phase d'information s'est révélée importante, le COMOP ayant pour rôle de mettre à disposition des citoyens des informations scientifiquement fiables sur les effets du changement climatique ; le choix des experts sollicités pour intervenir devant les citoyens a donc constitué un point particulier d'attention.*

*Pour la deuxième phase, nous avons décidé de faire d'abord travailler les citoyens sur la manière dont ils se projettent sur le territoire métropolitain à l'horizon 2050, ce qui les a conduits à adopter une « [Vision bas carbone](#) ». Ils ont ensuite réfléchi aux leviers pour parvenir à la réalisation de cette vision, puis aux actions concrètes devant être mises en œuvre par la Métropole dans le cadre de ces leviers. Au total, la Convention a adopté une vision à l'horizon 2050 (qui se rapproche des scénarios « [Génération frugale](#) » et « [Coopérations territoriales](#) » de l'[ADEME](#)), 53 leviers d'action (regroupés en 9 thématiques) et [219 actions prioritaires](#).*

*Il était essentiel pour nous que les citoyens soient à l'origine des recommandations faites. Cette position a été source de tensions. Il avait en effet été envisagé que les citoyens travaillent à partir de propositions d'actions faites par les services de la Métropole et/ou par des experts extérieurs ; les citoyens auraient alors eu pour rôle d'établir des priorités entre ces actions, en fonction de ce qu'ils auraient considéré comme acceptable, urgent ou au contraire secondaire. Le COMOP a écarté cette méthode de travail et souhaité que les membres de la Convention puissent eux-mêmes faire des propositions d'actions, suivant un processus ascendant, ou [bottom-up](#), conforme à l'esprit du processus délibérant. Au total, les citoyens ont déposé pas moins de 350 propositions durant l'été, sur une plate-forme collaborative mise à leur disposition. »*

La prise en charge de l'organisation de la Convention par le comité opérationnel et l'avancée des discussions en son sein conduisaient à redéfinir la mission de conseil méthodologique, la Convention étant bien construite et embarquée sur une trajectoire claire à l'issue de sa deuxième session. La

<sup>21</sup>. « Comment rendre les Conventions citoyennes pour le climat encore plus démocratiques ? », *The Conversation*, 21 mars 2023, <https://theconversation.com/comment-rendre-les-conventions-citoyennes-pour-le-climat-encore-plus-democratiques-201521>.

mission de conseil répondait à une saisine de Grenoble-Alpes-Métropole pour la construction de la Convention citoyenne, elle ne pouvait donc pas devenir une mission de conseil au comité opérationnel, pour l'accompagner dans son pilotage stratégique, rôle qu'il exerce de manière indépendante de la Métropole. De plus, j'intervenais dans les discussions du comité opérationnel sur l'organisation et le déroulement de la Convention métropolitaine plus au titre de mon expérience d'ancien membre du comité de gouvernance de la Convention nationale qu'au titre de mon expérience avec la CNDP. J'ai donc considéré après la deuxième session de la Convention métropolitaine que ma mission de conseiller méthodologique de la CNDP prenait fin. Cette fin de mission n'a toutefois pas reçu plus de formalisation. J'ai d'ailleurs continué, à la demande des membres du comité opérationnel, de participer à titre personnel aux réunions, et à répondre aux sollicitations des services de la Métropole.

## Le rôle des garants d'une Convention citoyenne

Nous y avons insisté à maintes reprises dans ce rapport, attribuer un rôle politique propre à un processus délibératif représentatif conférant à ses participant-es une fonction de citoyen-nes-représentant-es et engageant le commanditaire à délibérer sur les résultats du mini-public, implique de reconnaître à l'instance de pilotage stratégique une totale indépendance vis-à-vis du commanditaire afin que cette instance puisse protéger l'indépendance et l'intégrité du travail du mini-public et garantir son aboutissement en réponse au mandat confié par le commanditaire. **C'est bien, à l'instar d'une commission particulière dans les débats publics de la CNDP, l'instance de pilotage stratégique qui est garante du droit à la participation dans les processus délibératifs représentatifs.**

Cependant, en France, l'indépendance de la gouvernance des conventions et assemblées citoyennes est exceptionnelle. Dans tous les cas que nous avons mentionnés au début de cette partie, la gouvernance des Conventions citoyennes était exercée directement par la collectivité (cas de Nantes), avec la création d'une instance de pilotage stratégique à laquelle participait l'exécutif (cas d'Arcueil), ou en déléguant, sous l'autorité de l'exécutif, le pilotage stratégique à une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage confiée aux animateurs de la Convention (cas de l'Occitanie ou d'Est ensemble). Mais dans tous ces cas des garant-es de la Convention citoyenne ont été nommés par la collectivité ou, pour certain-es, par la CNDP (cas d'Est ensemble et Arcueil).

### Garant du droit à la participation vs tiers de confiance

Dans ces diverses configurations, le rôle de « garant » doit être réinterrogé. D'autant plus, comme nous l'avons vu à propos du grand débat national, quand la dénomination de « garant » désigne un rôle séparé de l'organisation de la participation et de la garantie du droit à la participation dans la mesure où la gouvernance du processus n'est pas indépendante. C'est pourtant en visant ce type de rôle séparé que les commanditaires de Conventions citoyennes constituent un collège de garant-es ou un « collège des protectrices et protecteurs » (nom donné à Est ensemble).

Mais dans les différents cas que nous avons mentionnés, apparaît une grande confusion dans la définition du rôle des garants. Par exemple, le site de la Convention citoyenne de Nantes indique un rôle qui s'assimile au pilotage stratégique de la Convention alors que le collège de quatre garant-es n'a aucun pouvoir d'organisation des travaux :

*« Quatre garants et garantes ont été nommé-e-s par Nantes Métropole pour assurer l'indépendance des travaux de la convention citoyenne de la Métropole Nantaise. Ils et elles doivent :*

- garantir l'autonomie et l'indépendance de la convention vis-à-vis des élus et des services de la Métropole ;*
- vérifier que chaque membre puisse être écouté pour que s'exprime une diversité des points de vue ;*
- s'assurer de la pluralité de l'information mise à la disposition des citoyens que ce soit dans les documents et contenus portés à leur connaissance, ou l'audition des acteurs et experts. »*

De fait, le collège n'a fait que partager ses impressions à la suite de chaque session de la Convention nantaise dans des notes d'étonnement. Les situations sont assez similaires dans tous les cas, avec parfois une capacité de préconisation du collège (cas d'Est ensemble). Mais tous ces cas témoignent de la séparation entre le rôle des garant-es et le pilotage stratégique qui organise la Convention. Leur rôle est alors celui de « tiers de confiance », comme l'avaient désigné les garants du grand débat national dans leur rapport, leur collège indépendant étant « au service de la confiance des citoyens dans le grand débat national ». Il est en effet frappant de voir reprises dans la formulation de ces missions de garants les mêmes expressions qui caractérisent leur rôle de tiers de confiance : garantir l'indépendance et le bon déroulement de la démarche, dans le respect de sa transparence, de son impartialité et de sa sincérité. Dans ces expressions, l'indépendance renvoie aux qualités personnelles des garant-es. Le rapport des garants du grand débat national précisait les sources de l'indépendance des membres du collège :

*« L'indépendance du Collège des garants repose en premier lieu sur le mode de nomination de ses membres, inspiré de celui des Collèges des autorités administratives indépendantes. L'indépendance des garants se fonde en second lieu sur la personnalité de ses membres, reconnus, selon les termes du Premier ministre, "pour leur engagement au service de l'intérêt général". Enfin, l'indépendance se mesure et se démontre à l'épreuve des faits : le Collège l'a exercée tout au long du processus sans subir la moindre pression de la part des organisateurs dont, sur certains points, il s'est séparé. »* (rapport des Garants du Grand débat national, 9 avril 2019, p. 6).

Dans les mini-publics locaux, la première source est difficilement mobilisable. Mais il faut retenir que l'indépendance est limitée à une qualité personnelle qui se prouve dans les faits. Les membres de commissions particulières du débat public ou les garants de la CNDP ont souvent à faire la démonstration de leur indépendance personnelle, mais ils et elles savent que ce n'est pas sur celle-ci que repose fondamentalement l'indépendance du processus participatif, mais dans le pouvoir que leur confère la CNDP, autorité administrative indépendante, d'organisation, ou de préconisation, de ce processus pour mettre en œuvre le droit à la participation.

Cependant, même dans les cas où le pilotage stratégique est exercé de manière indépendante du commanditaire, seule manière de garantir l'indépendance du processus délibératif représentatif, comme l'ont été les conventions citoyennes pour le climat nationale et métropolitaine, le besoin de tiers de confiance, protégeant les citoyen-nes dans leurs interactions avec les autres actrices et acteurs de la Convention, en particulier avec la gouvernance et avec l'exécutif, est utile au bon déroulement de la Convention.

## La nomination et le rôle des garants de la Convention citoyenne métropolitaine

La saisine initiale de Grenoble-Alpes-Métropole comportant l'idée de la nomination par la CNDP de garants du bon déroulement de la Convention, ce besoin est resté exprimé par l'exécutif de la Métropole au-delà de la décision de la CNDP distinguant la mission de conseil méthodologique de la nomination éventuelle de garants de la Convention citoyenne métropolitaine. Ainsi, le président de la Métropole a transmis à la présidente de la CNDP un courrier en date du 25 mai 2021 indiquant :

*« Dans cette perspective [d'une mission de garant distincte de celle du conseiller méthodologique], j'ai le plaisir de vous solliciter à nouveau afin de nommer une équipe de garants qui assurera l'indépendance du travail de la convention citoyenne pour le climat de notre territoire. Et ce, en vertu de l'article L. 121-1 du Code de l'environnement, conférant à la CNDP une mission de conseil aux autorités compétentes sur toutes les questions relatives à la participation du public, tout au long de l'élaboration d'un projet, plan ou programme. Les garants s'assureront que les travaux de la Convention citoyenne se déroulent dans le respect des principes d'impartialité et de sincérité. Ils surveilleront le bon déroulement des sessions, veilleront à la neutralité du processus et au pluralisme des auditions et recueilleront toutes remarques des citoyens sur le déroulement de la Convention qu'ils transmettront au comité opérationnel pour réponse. Ils pourront produire des rapports d'observation et d'étonnement. »*



La lettre proposait la nomination de 3 garant-es (dont Loïc Blondiaux, membre de la CNDP) que, comme conseiller méthodologique, j'avais contacté-es et qui avaient donné leur accord. Une de ces personnes s'est ensuite désistée pour des raisons de contraintes personnelles, et une autre personne a été contactée plus tardivement pour la remplacer.

La CNDP a considéré qu'il était difficile de répondre favorablement à cette demande, puisque le recours à l'article L121-1 du code de l'environnement ne permet pas de nommer des garants, et qu'une mission de conseil méthodologique était en cours. Conformément à sa décision du 3 février 2021, la CNDP ne souhaitait pas étendre cette mission de conseil méthodologique à un rôle de garant qui ne pouvait pas être clairement défini (au sens où le prévoit l'article 121-9 du code de l'Environnement). Il a donc été convenu avec la Métropole que son président nommerait les garants dont les noms étaient proposés par le conseiller méthodologique de la CNDP.

Cette nomination, avec l'envoi d'une lettre de mission individuelle aux deux premiers garant-es désignés (Marie-Sylvie Dhénin et Loïc Blondiaux), est intervenue en même temps que la nomination du comité opérationnel, mi-décembre 2021. Une troisième garante a rejoint le collège début février 2022. La lettre de mission reprenait les termes du courrier du 25 mai à la CNDP, mais sans leur demander d'assurer l'indépendance du travail de la convention citoyenne, mission confiée au comité opérationnel :

*« Les garants s'assureront que les travaux de la Convention citoyenne se déroulent dans le respect des principes d'impartialité et de sincérité. Ils surveilleront le bon déroulement des sessions, veilleront à la neutralité du processus et au pluralisme des auditions et recueilleront toutes remarques des citoyens sur le déroulement de la Convention qu'ils transmettront au comité opérationnel pour réponse. Ils pourront produire des rapports d'observation et d'étonnement. »*

Le collège des 3 garant-es est composé de :

- Marie-Sylvie Dhénin, membre de la Convention citoyenne pour le climat nationale et habitante du département de l'Isère
- Marie-Christine Simiand, ancienne présidente du Conseil de développement de Grenoble-Alpes-Métropole (C2D)
- Loïc Blondiaux, professeur de science politique (et membre de la CNDP)

Finalement Loïc Blondiaux n'a qu'été très peu disponible pour participer effectivement au travail du collège de garant-es, et n'a été présent qu'à la 4<sup>ème</sup> session de la Convention, les 10 et 11 septembre 2022. Les garantes n'ont pas souhaité rédiger des notes d'étonnement à l'issue de chaque session, mais ont participé activement aux réunions du comité opérationnel. On trouvera en annexe, le rapport rédigé par les deux garantes à l'issue de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat.



Des membres de la Convention en groupe de travail sur les scénarios ADEME, en session 2, le 7 mai 2022. Crédit : @localfocus

## Le recrutement de la Convention citoyenne métropolitaine

La représentativité descriptive de la Convention était un enjeu crucial pour garantir que les propositions des citoyen-nes s'approcheraient de la volonté générale des habitants de la Métropole (ou d'une manière plus facilement vérifiable, qu'une politique qui ne reprendrait pas les mesures préconisées ne traduirait pas la volonté générale des habitants). Sur le modèle de la Convention citoyenne pour le climat nationale, la délibération prise par le conseil métropolitain engageait le recrutement de « 150 citoyen-nes tiré.es au sort constituant un groupe le plus représentatif possible de la diversité du territoire métropolitain, c'est-à-dire de chacune des 49 communes ».

La mission de conseil méthodologique a, sur ce plan, consisté à mobiliser des chercheurs de l'Université Grenoble-Alpes spécialistes des enquêtes, pour redéfinir cette commande qui s'avérait impossible : il était statistiquement impossible d'obtenir un échantillon de 150 personnes tirées au sort aléatoirement parmi les habitants de la métropole respectant à la fois les critères sociodémographiques mentionnés dans la délibération (*parité, âge, profil socio-économique, composition familiale*) et une représentation de chacune des 49 communes de la Métropole, critère également mentionné dans la délibération, compte tenu de la disparité de population de ces communes (de moins de 100 habitant-es à près de 160.000 habitant-es). Il a été arrêté un échantillonnage par quotas, offrant la possibilité de représenter au mieux une typologie géographique des communes (Cœur urbain, Grenoble, Périurbain, Rural montagnard, voir le tableau 1) et, à l'échelle de la métropole, les caractéristiques sociodémographiques des habitant-es. Un cahier des charges pour le choix d'un prestataire mettant en œuvre le recrutement a été rédigé dans ce sens, avec l'aide de la mission de conseil méthodologique, en juin 2021. Un seul prestataire a répondu à l'appel d'offres et le marché a été passé par la Métropole en octobre 2021.

**Tableau 1 - Répartition du recrutement selon la typologie géographique des communes au 3 mars 2022**

Typologie	Cœur urbain	Grenoble	Périurbain	Rural Montagnard	Total
Recrutés	67	61	17	6	151
%	44%	40%	11%	4%	100%
Quotas	47%	36%	12%	5%	100%

Le comité opérationnel a, début 2022, arrêté les modalités du tirage au sort. Il a en particulier décidé d'intégrer un indicateur additionnel pour le suivi du recrutement, relatif au jugement des citoyens sur « le sujet le plus important pour la France aujourd'hui » parmi une douzaine dont l'environnement. L'objectif était de contrôler le possible taux d'acceptation plus fort de la part des personnes les plus préoccupées par le thème de l'environnement, ce qui aurait constitué un biais de sélection.

Le prestataire prévoyait, pour atteindre 150 citoyen-nes à la Convention, le recrutement nécessaire de deux fois plus de personnes que le nombre de participants attendus, soient 200 personnes validant leur participation et 100 réservistes pouvant être rappelés par la Métropole si nécessaire pour pallier l'attrition du groupe initial au fil des sessions. Le prestataire a proposé une base de 55 000 numéros de téléphone représentative du territoire, dont les modalités de constitution sont restées relativement opaques malgré plusieurs relances conjointes du comité opérationnel et de la mission pour les expliciter.

### D'importantes difficultés de recrutement et des distorsions de représentativité

Le recrutement de la Convention citoyenne de Grenoble-Alpes-Métropole s'est principalement déroulé du 19 janvier au 11 février 2022, et s'est prolongé jusqu'au 28 février pour demander aux personnes recrutées de confirmer leur participation, et continuer le recrutement sur quelques communes et des profils sociodémographiques mal représentés. Le prestataire a contacté les numéros de téléphone de sa base de recrutement un à un à partir du 19 janvier 2022. Au fil des appels téléphoniques, il a été proposé aux répondant-es qui acceptaient d'échanger avec les enquêteurs de participer à la Convention citoyenne dès que leurs caractéristiques socio-démographiques entraient dans les quotas. En cas

d'accord oral pour participer, il leur était envoyé une lettre d'engagement, précisant les conditions de la Convention, à renvoyer signée à la Métropole.

L'essentiel du recrutement était réalisé le 15 février 2022, avec 159 recrutés et 57 réservistes, mais seulement 113 recrutés avaient signé leur lettre d'engagement. Dans les deux semaines suivantes, le prestataire a eu à faire face à la fois à une stagnation des recrutements malgré la poursuite des appels, et à plus d'une vingtaine de désistements de personnes recrutées. Au 21 février, le prestataire avait appelé les  $\frac{3}{4}$  des numéros de son fichier d'appel, soient près de 40 000 numéros appelés, et fait 3 tentatives d'appels pour chacun, soit 120 000 appels passés. Le nombre d'appels ayant abouti à un contact n'est pas précisé. Pour la Convention nationale, avec un objectif de recrutement comparable, 96 500 numéros avaient été appelés, mobilisant moins d'un tiers de la base d'appel, donnant lieu à 11 400 contacts effectifs. Le « taux de retour » du recrutement téléphonique s'est élevé à 0,6% si l'on compte le rapport entre le nombre de recrutés et réservistes et le nombre de numéros appelés (il est plus habituel de compter le rapport entre le nombre de recrutés et le nombre de contacts établis, un « taux de réalisation » de 1,7% pour la Convention nationale). Parmi les 151 personnes recrutées (tableau 1), habitant dans 27 communes de l'agglomération, figuraient 4 mineurs entre 16 et 18 ans. 3 personnes d'un Centre d'hébergement d'urgence de la Métropole ont complété ce groupe, recrutées par une association d'aide aux personnes en situation de pauvreté.

La méthode d'appels téléphoniques comporte le risque de remplir assez vite les quotas des profils faciles à recruter (CSP les plus diplômées, habitants du centre-ville...), et d'avoir ensuite beaucoup de difficultés à remplir les quotas les plus difficiles à mobiliser (CSP les moins diplômées, actifs de moins de 45 ans, habitant-es des quartiers populaires...). Le comité opérationnel a constaté ces difficultés rencontrées par le prestataire au cours du recrutement, avec des distorsions de représentativité, en particulier pour les personnes non ou peu diplômées. Lors de sa séance du 15 février 2022, il a considéré qu'il était acceptable d'avoir un groupe moins nombreux que les 150 annoncés dans la délibération de la Métropole, et qu'un groupe de 100 à 120 personnes respectant la répartition selon les critères socio-démographiques retenus (plus particulièrement pour le niveau de diplôme et pour la présence d'habitants de quelques communes de la périphérie urbaine de plus de 2 000 habitants non représentées) serait une réussite. Il a donc demandé au prestataire de se concentrer auprès des personnes ayant donné leur accord oral sur la signature de leur lettre d'engagement pour s'assurer de leur présence à la première session, et d'orienter la poursuite du recrutement sur les profils mal représentés. Lors de sa séance du 1<sup>er</sup> mars 2022, le prestataire a confirmé les difficultés rencontrées. Il a fait état du recrutement de 153 personnes et 58 réservistes, alors qu'il était prévu le recrutement de 200 personnes plus une réserve supplémentaire d'une centaine de personnes pour pallier l'attrition prévisible du groupe au fil des sessions. De plus, seulement 100 personnes recrutées avaient confirmé leur venue le 5 mars. Le comité opérationnel a alors demandé au prestataire, compte tenu des biais persistants dans la répartition des recruté-es selon les caractéristiques sociodémographiques, de privilégier dans les quelques jours restants les contacts avec les non-diplômés pour confirmer leur présence à la première session.

Le principal biais constaté concerne en effet le niveau de diplôme. Dans les données sur les 151 personnes recrutées au 3 mars 2022 : 7% de personnes sans diplôme supérieur au certificat d'études primaires pour un quota de 19%, 54% de diplômés de l'enseignement supérieur, au-delà du bac, pour un quota de 41%. Les données sur les 123 personnes ayant signé à cette date leur lettre d'engagement confirment, voire accentuent ces biais (voir les graphiques ci-dessous : 62% de diplômés de l'enseignement supérieur, par exemple). Ceux-ci sont assez habituellement constatés dans le recrutement des mini-publics. Ils avaient pu être contenus pour la Convention nationale grâce à un suivi très attentif des opérations de recrutement par le comité de gouvernance. Mais il est vraisemblable que la qualité du fichier d'appels fourni par le prestataire comme base de recrutement n'ait, dans le cas de la convention métropolitaine, pas permis d'atteindre les objectifs de représentativité fixés au départ.

## L'attrition du groupe au fil des sessions

Finalement 123 citoyen·nes se sont effectivement présenté·es à la première session, le samedi 5 mars 2022. Dans les graphiques ci-dessous, le terme « recrutés » correspond à ce groupe des présent·es à

la première session. Les défections enregistrées de mi-février à la dernière minute (entre les 159 personnes recrutées et les 123 présentes le 5 mars 2022) ont accentué quelques biais sociodémographiques du recrutement, en particulier la sous-représentation des habitant-es du cœur urbain au profit de la ville de Grenoble, ce qui s'accompagne de l'augmentation de la sur-représentation de participant-es ayant un diplôme supérieur au bac.

L'attrition du panel au cours des sessions ultérieures, en particulier au retour des vacances d'été pour la quatrième session, a conduit finalement à ce qu'une centaine de citoyens participent à l'élaboration et au vote final des propositions. La communication et le site de la Convention ont ainsi mis en avant « les 100 citoyens et citoyennes » de la Convention citoyenne métropolitaine sur le climat. Comme l'indique les statistiques ci-dessous l'attrition du groupe n'a que faiblement affecté sa structure sociodémographique.

### Quelques caractéristiques des participant-es à la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat



Source : Rapport de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat, p. 69-71.



## Une infrastructure démocratique pour le tirage au sort

Les difficultés rencontrées pour le recrutement des participant-es à la Convention citoyenne métropolitaine ne sont pas spécifiques à Grenoble-Alpes-Métropole. Elles se rencontrent pour le tirage au sort de tous les mini-publics. En effet, aucune autorité publique, ni l'État au niveau national, ni les collectivités territoriales ne disposent en France d'un fichier des résidents qui pourraient servir de base pour le tirage au sort.

Pour la Convention citoyenne pour le climat nationale, le prestataire chargé du recrutement des citoyen-nes, a eu recours à la base des racines des numéros de téléphones que gère le régulateur, l'ARCEP (l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse). Le prestataire a donc tiré au sort, de manière aléatoire, 300.000 numéros de téléphone dans cette base, mais non des personnes. Mais les numéros n'étant pas localisés, les collectivités territoriales recourent soit aux *access panels* d'internautes de quelques instituts de sondage en disposant en France, soit à l'achat de « fichiers qualifiés » constitués de manière assez opaque par des sociétés spécialisées à partir d'exploitations de l'annuaire et surtout de fichiers d'achat en ligne. Il s'agit du même type de fichiers que ceux vendus dans les campagnes électorales ou les campagnes commerciales pour cibler tel ou tel public. Dans les deux cas (*access panel* ou fichier qualifié), le recrutement se fait parmi une base de personnes déjà volontaires, sur une base commerciale, pour être recontactées. La représentativité sociodémographique de ces bases de sondage n'est guère vérifiable, en particulier pour les fichiers qualifiés (on ne connaît pas, en général, la composition socio-démographique de ces fichiers). S'il peut y avoir une extraction aléatoire dans un *access panel* d'un échantillon de taille ajusté aux nécessités du recrutement, dans la plupart des cas, la sélection d'un mini-public ne comporte aucun tirage au sort et consiste en un processus de recrutement des participants au fil d'appels téléphoniques, en fonction de quotas géographiques et sociodémographiques censés assurer une composition du groupe recruté proche de celle de la population. Dans tous les cas, l'emploi du terme « tirage au sort » relève d'un abus de langage pour désigner le processus de sélection d'un mini-public.

Cette situation, en particulier au regard des jurés d'assise, entache la crédibilité de la constitution des mini-publics, et conduit assez systématiquement à des biais de recrutement, la population diplômée étant sans doute surreprésentée dans les bases de sondage commerciales, et plus enclines à répondre aux sollicitations de participation démocratique. Jusqu'à présent aucune institution – ce pourrait être le Conseil national de l'information statistique –, ne s'est penchée sur la possibilité et les conditions de création, dans le respect des libertés publiques, d'un fichier des résidents pour constituer une base de sondage géographique publique. La multiplication des mini-publics tirés au sort devrait conduire à mettre la création de cette infrastructure démocratique à l'ordre du jour, si les mini-publics « tirés au sort » doivent jouer un rôle dans le renouveau des relations entre citoyens et décideurs.

Il faut en effet considérer que pour les mini-publics, dispositifs participatifs fermés, le tirage au sort a pour fonction de garantir l'égalité de « n'importe qui » d'être sollicité pour participer, ce qui est la condition de la représentativité du mini-public. La qualité du tirage au sort garantit, dans le territoire considéré, l'égalité du droit de tout un chacun à la participation, à l'instar de ce que met en œuvre la CNDP dans les dispositifs participatifs ouverts, où « vient qui veut », sans aucune discrimination.

Trop souvent, faute de disposer d'une base de sondage permettant de faire mieux, on désigne par « tirage au sort » une simple méthode de recrutement (la plupart du temps par appels téléphoniques) d'un public diversifié selon des quotas géographiques et sociodémographiques. Mais sans réel tirage au sort initial dans une base de sondage de qualité<sup>22</sup>, le droit à la participation n'est pas garanti. Force est de constater l'absence quasi systématique d'un réel tirage au sort pour la composition des mini-publics locaux.

<sup>22</sup>. Nous n'entrons pas ici dans le débat statistique qui oppose sélection probabiliste et sélection selon la méthode des quotas. Le point touche ici à la qualité des bases de sondage permettant un échantillonnage aléatoire respectant l'égalité de probabilité d'être sélectionnées pour les personnes figurant dans la base. Mais si la structure sociodémographique de la base s'écarte de celle de la population (par exemple pour le niveau de diplôme), ce respect ne permet pas d'obtenir un échantillon représentatif de la population. C'est pourquoi les instituts de sondage recourent pour calculer les résultats de leurs sondages à des pondérations redressant les biais d'échantillonnage, les données brutes étant très rarement publiées.

Il conviendrait également de fixer dans une charte déontologique largement partagée quelques exigences pour le tirage au sort de manière à assurer la qualité et la représentativité des mini-publics. Par exemple, le prestataire de la convention citoyenne nationale a également fait en 2019 le tirage au sort et le recrutement des conférences citoyennes régionales du grand débat national (1 400 personnes, le plus vaste tirage au sort d'un mini-public jamais réalisé en France) puis de la Convention citoyenne pour le climat (190 personnes), à partir de la base ARCEP. La procédure était la même mais, dans le premier cas, le prestataire s'est contenté des quotas de ses sondages. Dans le second, le comité de gouvernance a imposé le niveau d'éducation (et remplacé la taille de commune par le type INSEE de commune) dans les quotas de recrutement et veillé scrupuleusement au respect de la répartition fixée. Résultats : 64,1% des participants aux conférences citoyenne régionales déclaraient disposer d'un diplôme supérieur au bac (17,1% supplémentaires ayant le bac), le double de leur part dans la population française de plus de 15 ans (32,6% avec un diplôme supérieur au bac et 17,7% avec le bac), alors que les présents à la première session de la convention pour le climat nationale respectaient d'assez près cette répartition (28,3% et 18,9%).

La représentation descriptive de la population que doit assurer un mini-public ou une assemblée citoyenne reste ainsi difficile à garantir alors que c'est une question majeure pour la légitimité des dispositifs tirés au sort. Si le tirage au sort ne permet pas de représenter la diversité sociale et démographique de la population appelée à participer de manière crédible et beaucoup mieux que ne le font les dispositifs ouverts, les mini-publics perdent leur fonction d'améliorer la légitimité des propositions qui en sont issues. C'est pourquoi l'OCDE met en avant le terme de « processus délibératifs représentatifs » pour insister de manière plus précise qu'avec le terme de « mini-public délibératif » sur la représentativité que doit leur conférer le tirage au sort.

Enfin, sur le recrutement des mini-publics, la question de savoir si les caractéristiques sociodémographiques suffisent à constituer un échantillon représentatif (ce qui est communément admis pour les sondages), ou s'il faut ajouter des variables d'opinion sur le sujet soumis au mini-public, reste très débattue. On l'a dit, pour la convention citoyenne métropolitaine pour le climat, le comité opérationnel a décidé d'intégrer un indicateur (pas un quota) relatif au jugement des citoyens sur l'importance qu'ils accordaient à la question environnementale. Face aux difficultés de recrutement, le comité opérationnel a décidé en fin de recrutement de relâcher ce critère qui, au final, a toutefois été beaucoup mieux tenu que pour des variables socio-démographiques, en particulier les CSP et le niveau de diplôme.



Travail en sous-groupe des membres de la Convention métropolitaine en quatrième session le 10 septembre 2022. Crédit : @localfocus

## Annexes

# Le mot d'introduction des membres au rapport final de la Convention

« Nous sommes un groupe de 100 habitantes et habitants de Grenoble Alpes Métropole. Notre groupe présente une grande diversité d'âges, de niveaux de formation, de catégories socio-professionnelles, etc. Nous habitons différentes communes de la Métropole : centre urbain, petite couronne, montagne. Cette diversité est une des raisons de la richesse de nos débats.

Notre mandat consistait à faire des propositions d'actions qui permettront de réduire les émissions de gaz à effet de serre directes et indirectes liées à nos modes de vie et de consommation à l'horizon 2030, tout en favorisant la justice sociale (étant rappelé les préconisations scientifiques de réduction de 65% des émissions de GES d'ici 2030 comparativement à 1990), de nous adapter au changement climatique et de préparer la Métropole à contribuer à la neutralité carbone d'ici 2050.

La Convention fut avant tout une expérience collective qui a permis à chacun d'entre nous de s'informer, d'échanger et d'être force de proposition.

L'expérience de la Convention a été enrichissante pour chacun et chacune d'entre nous. Nous nous sommes collectivement informés sur le changement climatique. Nous avons pu appréhender les enjeux de notre territoire. Cette expérience nous a permis de prendre conscience de l'urgence à agir afin de limiter au maximum ce réchauffement (chaque dixième de degré compte) ; de nous adapter aux conséquences déjà présentes et à venir.

Nous avons aussi compris qu'il est complexe de construire et mettre en œuvre des politiques efficaces dans ce domaine et que cela ne pourra se faire que si ces politiques sont conduites dans un esprit de justice sociale et avec une juste répartition des efforts.

Nous ne sommes pas des experts ; nous avons formulé nos propositions en partant de l'information qui nous a été donnée mais aussi de notre expérience et notre vécu de citoyens et d'habitants de la Métropole. Nous avons partagé, en tant que membres de la Convention citoyenne, une même volonté d'agir.

Notre collectif a su se montrer ambitieux dans sa vision de l'avenir. Il se peut, cependant, que notre rapport comporte parfois des contradictions qui reflètent notre diversité. Des dissensus ont émergé lorsque nous avons réfléchi aux chemins à emprunter. Nous avons rencontré des difficultés à nous mettre d'accord lorsque nous avons dû décider de changements majeurs qui transforment nos vies quotidiennes.

Finalement, nous avons réussi à concevoir des propositions collectives. Et, malgré quelques divergences de vues, notre travail s'est déroulé dans des conditions sereines d'échange et d'écoute mutuelle.

Nous souhaitons adresser quelques messages aux élus de la Métropole qui ont souhaité la mise en place de cette Convention. Ces messages pourraient également être adressés à l'ensemble des élus.

Nous nous sommes toutes et tous investis dans cet exercice, nous y avons consacré du temps durant les sessions mais également en dehors afin de nous informer et de poursuivre les réflexions. Nous attendons que nos efforts soient reconnus et que nos propositions soient prises en considération.

Nous avons pris connaissance des actions déjà conduites par la Métropole pour faire face aux enjeux climatiques : ce n'est pas parce que des actions déjà mises en œuvre ne figurent pas dans ce rapport qu'il ne faut pas les poursuivre.

Nous souhaitons réaffirmer que les politiques publiques doivent être pensées sur le temps long. La vision que nous avons développée détaille une projection à long terme.

Nous savons que certaines des mesures essentielles pour faire face aux enjeux climatiques vont profondément changer le quotidien des habitants. Nous enjoignons les élus d'avoir le courage de les mettre en place, même si elles sont impopulaires. Leurs effets positifs sur le long terme seront supérieurs aux contraintes induites par le changement à court terme. Nous vous soutiendrons dans la défense de ces propositions.

Les propositions que nous avons formulées doivent être mises en œuvre dès à présent. Les échéances de 2030 et 2050 vont arriver rapidement et les transformations à opérer sont majeures. Si nous n'agissons pas tout de suite, notre territoire sera pour certaines parties inhabitables. Pour cela il faut accepter que l'environnement ait la priorité sur les autres thématiques, en particulier les enjeux et intérêts économiques.

Nous souhaitons que la dynamique collective engagée au cours de la Convention citoyenne pour le climat se poursuive. Nous demandons à être associés, sous une forme ou une autre, au suivi et à la mise en œuvre des propositions.

L'action politique, aussi essentielle soit-elle, ne suffira pas à faire face à l'urgence. La collaboration entre tous les acteurs du territoire est nécessaire. Chaque acteur, individu,

association, professionnel, doit prendre sa part, aussi petite soit-elle, pour que notre projet commun de lutte contre le changement climatique puisse aboutir : en se formant, en changeant ses modes de consommation, en agissant au quotidien. Il n'est pas trop tard pour agir, mais il faut agir maintenant : sinon, face aux problèmes qui surviendront, des politiques fortement coercitives devront être mises en œuvre pour forcer le changement.

Notre rapport se compose d'une vision, qui définit la société dans laquelle nous souhaitons vivre en 2050 ; de leviers qui ont pour but de rendre cette vision opérationnelle et d'actions visant à les mettre en œuvre. Les leviers et les actions qui figurent dans le rapport sont tous prioritaires, ils apportent des réponses au mandat qui nous a été confié et, à ce titre, doivent être mis en œuvre sans attendre.

Les leviers et propositions non prioritaires sont placés en annexe de ce rapport. Ce ne sont pas des mesures non pertinentes, mais des actions pour lesquelles nous n'avons pas disposé de suffisamment de temps pour décider à l'issue de nos débats, sur ces sujets complexes, de solutions de compromis. »

**Les membres de la Convention citoyenne métropolitaine pour le climat  
Le 9 octobre 2022**



# Rapport des Garantés Convention Citoyenne pour le Climat organisée par Grenoble Alpes Métropole Mars – Octobre 2022

La décision d'organiser cette Convention Citoyenne a été prise par le Conseil Métropolitain le 29 janvier 2020, dans le but de « compléter le Plan Climat Air Energie Métropolitain (PCAEM) et d'identifier les pistes d'action pour atteindre la neutralité carbone du territoire pour 2050 et mettre ainsi les citoyen·nes au cœur de la transformation écologique.

*L'objectif est de franchir un pas supplémentaire dans les ambitions de la Métropole pour relever le défi du changement climatique et mobiliser les citoyen·nes sur ces enjeux sociétaux qui impliquent des changements de comportement majeurs. »*

À cette fin, le Comité Opérationnel a retravaillé le mandat initialement formulé par la Métropole, pour proposer aux citoyens de la Convention de répondre à ces deux questions :

*"Quelles actions, équitables pour toutes et tous, mettre en place au niveau de la métropole grenobloise pour :*

- *diviser par 2 d'ici 2030, par rapport à 2005, nos émissions de gaz à effet de serre (GES) liées à nos activités, modes de vie et de consommation, tout en protégeant l'environnement dans sa globalité ?*
- *s'adapter aux conditions environnementales en évolution, tout en poursuivant les efforts drastiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur le temps long ?"*

## L'organisation

Une entreprise spécialisée dans le tirage au sort a été mandatée pour constituer un échantillon de 150 personnes. Finalement ce sont 120 personnes qui ont accepté de participer pour former "un microcosme représentatif de la diversité". Afin de pallier la problématique du recrutement, basé sur le volontariat, qui amènerait une sur-représentation de personnalités déjà particulièrement sensibilisées au sujet du réchauffement climatique, un questionnaire a été proposé aux citoyens tirés au sort, afin qu'ils indiquent, parmi dix thèmes sociétaux proposés (dont la question environnementale), celui qui avait leur préférence. Une sélection a ensuite été effectuée afin de pluraliser au maximum les profils. Par ailleurs, pour un travail de recherche mené par l'Université, ils ont eu à répondre à un long questionnaire dont les réponses sont anonymes, lequel servira à étayer les travaux menés par la suite.

Pour « piloter » la Convention, un Comité Opérationnel composé d'une dizaine d'universitaires, parmi lesquels un co-président et une co-présidente, s'est réuni toutes les semaines, en visioconférence ou en présentiel. Siégeait également un consultant de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) ayant participé au Comité de Gouvernance de la Convention Citoyenne Nationale pour le Climat. Le cabinet de conseil en concertation ResPublica, qui a aussi participé à la Convention Citoyenne Nationale pour le Climat, était en charge de l'animation du dialogue citoyen. Enfin, des représentants des services de la Métropole étaient présents pour apporter leur expertise technique.

On peut regretter qu'il n'y ait pas eu, au sein du comité opérationnel, plus de personnalités liées à la vie économique du bassin grenoblois : chefs d'entreprise, commerçants, artisans, professions libérales..., ce qui aurait permis de diversifier encore davantage les regards portés sur l'organisation de la Convention.

Trois garants ont été sollicités : simples observateurs veillant au bon fonctionnement du processus en général, et notamment au bon déroulé de la phase finale de vote. Les garants étaient invités à participer aux réunions hebdomadaires du Comité Opérationnel avec un droit de conseil, mais sans possibilité de voter aux prises de décision, et échappant parfois aux boucles d'informations dont les citoyens ou les membres du Comité Opérationnel pouvaient bénéficier. Dans les faits, seules deux garantés ont réellement suivi la Convention, le troisième garant n'étant que peu disponible.

Sont également intervenus différents protagonistes : un groupe d'appui d'environ sept personnalités, ainsi que plusieurs personnes représentant une trentaine de démarches et d'organismes dont les actions pouvaient intéresser les membres de la Convention pour un « speed meeting » ayant eu lieu lors de la session 3.

Concernant la prise d'informations, on peut se demander si les citoyens n'ont pas été privés d'éclairages experts complémentaires que les membres du Comité Opérationnel auraient pu leur apporter... Par déontologie, ils ont choisi de ne pas intervenir pendant les sessions, en dehors de chaleureux mots d'accueil.

## Les conditions de réussite

Lors du premier week-end de travail, un atelier avait pour objet d'indiquer les conditions de réussite de cette convention. Il est intéressant d'en rappeler quelques-unes :

« La Convention sera réussie si :

- \* on est encore tous là à la fin (or, 1/3 des citoyens avaient quitté les rangs en session 4) ;
- \* on reçoit des informations claires et que des connaissances sont acquises ;
- \* les propositions de la Convention sont attractives, concrètes, applicables et appliquées ;
- \* l'impact est important et atteignable ;
- \* il y a un enrichissement mutuel grâce à la qualité des échanges ;
- \* il y a des résultats concrets ;
- \* les propositions sont largement diffusées dans la Métropole ;
- \* les propositions sont dupliquées dans d'autres territoires ;
- \* on peut, dans six mois ou un an, faire l'évaluation du suivi des propositions ».

Les garantes ont noté que les citoyens :

- \* avaient majoritairement un intérêt pour le sujet ;
- \* pensaient pouvoir enfin être entendus et peser sur les décisions des élus ;
- \* éprouvaient de la curiosité pour ce type d'exercice et d'instance.

## Les conditions de travail au sein de la Convention

À l'issue de chaque session, une « échelle d'humeur » était proposée aux citoyens, pour leur permettre d'indiquer leur ressenti par des post-it collés sur trois tableaux distincts. Les résultats étaient souvent positifs, et les résultats négatifs portaient essentiellement sur deux sujets récurrents : la saveur des repas servis au self du resto U, et le manque de temps pour mener à bien leurs réflexions.

Le cadre très contraignant mis en place par le cabinet de conseil ResPublica, accompagné par les membres du Comité Opérationnel, fut imposé par le contrat signé entre la Métropole et le cabinet de conseil : le nombre de week-ends, les intersessions en visio et le livrable remis à la fin de la cinquième et dernière session imposaient aux membres de la Convention d'avancer à marche forcée, dans l'inconfort et parfois l'insatisfaction comme l'ont mentionné certains. "Speed meeting", "speed working", et même "speed eating" ou "speed chatting", pour poursuivre les anglicismes. Comme Michel Fugain, les membres de la Convention auraient pu chanter "Je n'aurai pas le temps...". Les moments conviviaux furent rares, les échanges informels peu nombreux. Ce rythme plus qu'intense pouvait décourager ou lasser, à plus forte raison si on doutait de l'impact des propositions remises aux élus.

C'est ainsi qu'en fin de convention, on comptait 82 participants restants, après avoir puisé jusqu'à la deuxième semaine parmi "les réservistes". Les garantes n'ont pas eu d'information sur les raisons de leur abandon, mais on peut l'interpréter de différentes manières : les personnes n'ont pas trouvé ce qu'elles attendaient ; le travail demandé était trop intense et devait être réalisé dans un temps trop contraint (comme il l'a été précisé ci-dessus) ; la césure des vacances d'été a pu émousser la motivation de certains ; peut-être ont-ils eu d'autres priorités, ou n'ont-ils pas résisté à un flux continu d'informations de haute qualité mais qui dressait un tableau catastrophiste d'une situation qui aurait dû être prise en compte depuis longtemps. Cela a pu provoquer un sentiment d'impuissance, susceptible de décourager les moins engagés, voire de créer, chez d'autres, un sentiment « d'éco-anxiété ».

Ces défections ont provoqué l'effritement de la représentativité des membres de la Convention, pourtant présentée comme un élément essentiel qui manquerait à d'autres instances ou mouvements associatifs qui travaillent sur les mêmes sujets.

Il est à noter que les membres de la Convention n'ont pas donné l'avis de « Monsieur ou Madame Tout-le-monde » mais bien celui de personnes intensément sensibilisées à la question du changement climatique.

Néanmoins, beaucoup de citoyens ont tenu à poursuivre leur travail au sein de la Convention, car ils estimaient que les travaux menés depuis Mars 2022 auraient un impact. Ils ont investi du temps de loisirs ou du temps habituellement consacré à la famille dans ces cinq week-ends de travail. Il est donc essentiel que le document remis le 9 Octobre apporte du neuf ou au moins indique ce qui semble prioritaire pour atteindre l'objectif décrit dans le mandat donné aux membres de la Convention.

La grande majorité des citoyens semblent avoir apprécié l'organisation des séances de travail, l'intérêt des informations apportées, tant par l'équipe métropolitaine que par les intervenants extérieurs, et la qualité de l'animation. Très peu de remontées négatives sont parvenues jusqu'aux garantes. Un écueil est à noter néanmoins : à l'issue de la session trois, le comité opérationnel a souhaité laisser aux citoyens la possibilité de proposer eux-mêmes des actions visant à mettre en œuvre les leviers, plus généraux, identifiés lors des sessions précédentes. Conscients, une fois encore, du temps contraint, les membres du Comité Opérationnel ont proposé aux citoyens de publier leurs propositions sur le site participatif « Jenparle » ou par messages internet pendant les mois de Juillet et Août, avant la session 4. Environ vingt personnes ont répondu à l'appel en proposant plus de 300 actions, rédigées à 80% par un noyau d'une douzaine de personnes. Or, certains citoyens, n'ayant pas bien compris la démarche, et pensant qu'un temps plus important serait consacré, lors de la session 4, au recueil de leurs propositions d'actions, se sont sentis un peu lésés, dépossédés de leurs idées, et en ont éprouvé une certaine déception. Le calendrier serré imposant que cette démarche ait lieu en plein cœur des vacances d'été a très certainement été un frein aux contributions en général ; certains, mal à l'aise avec les outils informatiques, ne se sont pas emparés de la possibilité qui leur était offerte.

D'autres, encore, n'ont peut-être tout simplement pas osé participer : comment s'assurer qu'on ne réinvente pas l'eau chaude, que l'on a une bonne connaissance de ce que fait déjà la Métropole en matière de protection de l'environnement dans son Plan Climat Air Energie Métropolitain ? Malgré cela, le nombre d'actions à traiter était plus que conséquent. Mais il a pu apparaître frustrant, pour plusieurs citoyens de l'assemblée, de ne travailler, lors des dernières sessions, que sur les contributions d'une petite partie d'entre eux. Ils n'ont pas forcément eu le temps de se les approprier de manière approfondie, et cela a peut-être impacté le vote final.

Au fil des sessions, comme dans tout ensemble regroupant de multiples personnes, certains citoyens se sont montrés plus motivés, plus créatifs, ou plus engagés.

D'autres ont révélé leurs talents de tribun, d'écrivain ou leur âme de poète et ils sont ressortis du lot. Mais les garantes ont pu constater que la parole avait toujours pu circuler facilement, tant lors des séances en groupes restreints que lors des plénières. L'écoute bienveillante entre citoyens fut toujours de mise. Seule, la fin de la session 5, lors du vote final, a suscité quelques échanges plus « animés ».

Cependant, chaque citoyen qui le souhaitait a pu s'exprimer en toute liberté.

## Le Temps des votes

La cinquième et dernière session fut un véritable marathon auquel ont participé 82 citoyens. Près de 300 propositions réparties dans neuf thématiques ont été adoptées après presque 12 heures de présence le premier jour. L'assemblée a pu conserver jusqu'au bout le quorum exigé de 60 citoyens présents. Après une courte nuit de repos, la seconde journée a démarré avec le retour des 82 citoyens. Elle fut très légèrement moins longue que la première, car il fallait remettre le rapport de la Convention Citoyenne aux président et vice-présidents de Grenoble Alpes Métropole en fin de journée. Le vote des propositions fut un exercice fastidieux, souvent répétitif mais nécessaire pour permettre le débat et l'adoption définitive des propositions qui ont été remises aux élus en temps et presque en heure.

## La publicité des débats

On peut s'étonner que le travail des membres de la Convention n'ait pas été mieux valorisé pendant les sessions, notamment par une couverture médiatique plus assumée, comme si l'on craignait que cela vienne perturber leur travail et que des informations contradictoires ou des "lobbys" viennent bousculer leur indépendance. Une fois les propositions remises, on peut espérer que l'information soit au contraire largement diffusée.

## Et après ?

Comment tirer profit de l'argent des contribuables, dépensé par la Métropole pour mettre en œuvre cette Convention Citoyenne qui risque de réduire une partie du budget destiné aux démarches participatives ?

Comment faire bénéficier durablement tous les métropolitains du temps investi par les membres du Comité Opérationnel, par les services de la Métropole, par les Universitaires et les chercheurs ?

Comment valoriser pleinement le travail des membres de la Convention ?

Il est indispensable de regarder avec soin les propositions, de les mettre en débat au sein du Conseil Métropolitain, de retenir tout ce qui peut être mis en œuvre rapidement ou à plus long terme avec un impact répondant au mandat confié aux membres de la Convention.

Les informations et la formation dont ont bénéficié les membres de la Convention étaient extrêmement riches et mériteraient d'être mises à disposition de tous sur un site, dans une médiathèque numérique facilement accessible à tous. Cela représente un remarquable outil de vulgarisation sur la question du changement climatique dont seule une petite centaine de personnes a pu bénéficier. Les différentes interventions en plénière ont été enregistrées et elles abordent des sujets variés. Les intervenants présents au "Speed meeting" disposent de supports d'information. Les chercheurs, universitaires et membres des services de la Métropole ont diffusé de nombreuses données. Pensons à les rassembler et à les diffuser !

Si on souhaite que la Métropole soit un modèle en matière de choix environnementaux, il ne faut pas se priver d'organiser des controverses sur le territoire qui permettront de mettre en discussion les propositions portées par la Convention Citoyenne et d'élargir ainsi le débat à toutes les personnes intéressées, dans un esprit d'ouverture.

Les citoyens de la Convention, quant à eux, souhaitent peser sur « l'après », comme ils l'indiquent clairement dans l'introduction de leur rapport :

*« Nous souhaitons que la dynamique collective engagée au cours de la Convention citoyenne pour le climat se poursuive. Nous demandons à être associés, sous une forme ou une autre, au suivi et à la mise en œuvre des propositions. »*

Les élus les ont entendus et invitent ceux qui le souhaitent à participer au Conseil Métropolitain consacré aux suites de la Convention. Un second Conseil Métropolitain devrait permettre, en Mars 2023, de présenter un bilan et le suivi des propositions remises le 9 Octobre. Les propositions non retenues devraient être listées et le refus justifié.

À l'issue de la cinquième session, il a été proposé aux conventionnels de s'inscrire comme « ambassadeurs » de la convention, ou de participer à un comité de suivi. Plus d'1/3 d'entre eux ont répondu favorablement à la première sollicitation, quand plus des 2/3 des citoyens présents ont souhaité faire partie du comité de suivi.

Une votation citoyenne envisagée ultérieurement aurait l'avantage de susciter du débat mais risquerait de simplifier les questions à l'excès, alors que les réponses sont complexes.

Le travail intense mené dans la Convention portera-t-il ses fruits en répondant aux attentes des citoyens et des élus ? Souhaitons-le, car les effets d'annonce peuvent susciter de grandes déceptions s'ils ne sont pas suivis d'actes.



## En conclusion...

Quelques points forts d'une Convention Citoyenne méritent d'être soulignés :

Elle permet, comme d'autres dispositifs ou démarches, de créer des liens entre des citoyens qui dialoguent et s'apprécient.

Elle permet l'acquisition de connaissances, le développement de compétences variées et peut susciter des vocations d'engagement.

Elle peut constituer un outil de sensibilisation utile à tous, grâce aux citoyens participants qui peuvent ensuite transmettre le récit de leur expérience et leurs connaissances sur le changement climatique. Il serait important de créer un glossaire afin qu'aucun acronyme ou mot technique ne reste mystérieux - Ce glossaire aurait d'ailleurs pu être utile dès le début de la Convention Citoyenne. Dans l'idée de sensibiliser la population métropolitaine, la mise en débat des propositions de la Convention sur l'ensemble du territoire doit être favorisée et soutenue.

Pour finir, on peut se demander quelle est l'utilité des garants...

Ils constituent principalement une sorte de caution morale, sans vraie capacité de changer quoi que ce soit au dispositif, tant dans sa forme que son contenu.

Ce sont des observateurs quasi muets à l'écoute des citoyens, mais ces derniers peuvent aussi s'adresser aux membres du Comité Opérationnel ou du cabinet conseil retenu pour la mise en œuvre du dispositif.

Les citoyens tirés au sort parmi les volontaires pour assister aux réunions du Comité Opérationnel ont également été leur porte-parole, et pourraient possiblement assurer ce rôle...

Finalement leur seule véritable utilité est, peut-être, d'avoir écrit ce rapport...

En post-scriptum, quelques extraits des discours d'ouverture lors de la session 1 :

*" C'est une chance incroyable d'avoir été tiré au sort" ;*

*"Tout le monde rêverait d'être à votre place pour peser sur les décisions" ; "C'est une aventure qui va profondément changer les choses".*

**Marie-Sylvie Dhénin**, garante,  
ancienne conventionnelle de la Convention Citoyenne Nationale pour le Climat ;

**Marie-Christine Simiand**, garante,  
ancienne Présidente de Conseil de Développement de Grenoble Alpes Métropole,  
Membre du Bureau de la Coordination Nationale des Conseils de Développement.

**Le 14 octobre 2022**



# Communiqué des citoyens de la Convention Citoyenne Métropolitaine pour le Climat à l'issue du Conseil métropolitain du 28 Avril 2023

Il y a 27 mois, les élus du conseil métropolitain votaient le lancement de la convention citoyenne métropolitaine pour le climat. Les membres de la convention tiennent à remercier les élus pour leur avoir permis de travailler et de s'exprimer dans de très bonnes conditions et en toute indépendance. Aujourd'hui, 28 avril, les mêmes élus ont exprimé par leur vote leurs avis sur ces propositions. Cependant ce soir, la boucle n'est pas bouclée.

Après une année de préparation, la convention a accueilli les conventionnels durant 7 mois avec une mission d'intérêt général : faire des propositions d'actions pour nous permettre de diviser par deux les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 et de nous adapter aux conséquences du dérèglement climatique et de préparer la Métropole à contribuer à la neutralité carbone d'ici 2050. Ce furent 7 mois riches d'échanges, d'écoute, de partage, de respect et de consensus.

Après un rapide passage devant les élus métropolitains en octobre 2022 lors de la remise du rapport final, les conventionnels ont poursuivi leur engagement, et durant 7 mois supplémentaires, ils ont communiqué, discuté, présenté leur travail au cours de 31 réunions qui ont rassemblé une grande diversité de citoyens du territoire métropolitain : des jeunes, des élus de tous bords politiques, des seniors, etc.

Aujourd'hui, les conventionnels viennent, avec plaisir et attention, de prendre connaissance de l'épilogue du tome 1 de cette convention citoyenne métropolitaine pour le climat. C'est avec enthousiasme et vigilance qu'ils découvrent également le prologue du tome 2, qui doit à compter de ce soir, rendre compte du devenir de leurs propositions, adoptées aujourd'hui, pour les trois prochaines années. Ils sont prêts, et motivés, à poursuivre sur le terrain, le travail de pédagogie, de partage et d'échanges pour trouver les consensus nécessaires pour faire face collectivement aux enjeux climatiques des prochaines années.

Nous espérons que les pages des prochains tomes, qui ne sont pas encore rédigées, de cette aventure initiée et voulue par les élus de Grenoble Alpes Métropole, pourront s'écrire avec l'ensemble des acteurs du territoire métropolitain, mandat après mandat, engagement après engagement, génération après génération, afin qu'en 2050, notre métropole soit une métropole exemplaire dans le domaine de la protection de notre climat et de la biodiversité, tout en veillant à la justice sociale.

**Les citoyens de la convention citoyenne métropolitaine pour le climat  
Le 28 avril 2023**