

RAPPORT D'ÉVALUATION 2022

Assemblée Citoyenne
pour le Climat

Klima Biergerrot (KBR)

Paulis, E., Kies, R., Verhasselt, L (2024)

Résumé



Plateforme Luxembourgeoise
de la Démocratie Participative



UNIVERSITÉ DU
LUXEMBOURG

Résumé

Aperçu général

Le rapport intitulé « Évaluation de l'Assemblée Citoyenne luxembourgeoise pour le Climat 2022 – Klima Biergerrot (KBR) » présente les résultats d'une évaluation scientifique approfondie de l'Assemblée Citoyenne luxembourgeoise pour le Climat (Klima Biergerrot – KBR ci-après), commanditée en 2022 par le Gouvernement luxembourgeois. En tant qu'assemblée citoyenne, le KBR était composé de 100 personnes vivant ou travaillant au Luxembourg. Pendant 8 mois, ces membres ont été guidés à travers un processus d'apprentissage, de délibération et de prise de décision en matière de politique environnementale, dirigé par une équipe de facilitateurs professionnels et d'experts externes.

Le rapport décrit et évalue le KBR sous deux angles différents. D'une part, il analyse la qualité du processus « de l'intérieur », c'est-à-dire en scrutant la sélection des participants, l'organisation et la conception du processus, les sources d'information et l'expertise utilisées, la délibération et la facilitation, la communication, ainsi que la prise de décision et les résultats. De plus, il se concentre sur l'impact de l'expérience délibérative auprès des membres de l'assemblée. D'autre part, le rapport regarde aussi à la qualité du processus « de l'extérieur », c'est-à-dire l'impact du processus au-delà de l'assemblée : sur les médias, l'opinion publique, ainsi que les politiques publiques et la politique partisane. L'évaluation s'appuie sur une combinaison de méthodes quantitatives et qualitatives, notamment des enquêtes par questionnaires standardisés, des entretiens, des observations non-participantes, des recherches documentaires ou encore des analyses de contenu.

Le rapport révèle que, même si le KBR ne respectait pas tous les codes délibératifs habituels en termes de conception et d'organisation, et présentait des biais de recrutement relativement connus, il s'agissait néanmoins d'une expérience participative de qualité car elle a permis à un groupe de citoyens luxembourgeois et étrangers au profil diversifié de s'engager dans l'élaboration de politiques climatiques, et ce dans une atmosphère constructive, consensuelle et respectueuse. En outre, le KBR se distingue des exercices précédents menés en Europe grâce à une considération politique importante (du Gouvernement – principal commanditaire, du Parlement et du monde politique plus généralement), une couverture médiatique étendue et reflétant un pluralisme d'opinions, résultant dans un niveau élevé de sensibilisation à l'événement dans la population. Le KBR a donc constitué une avancée importante dans la stratégie d'engagement du public luxembourgeois dans la politique climatique. Sur base des résultats des analyses, il existe des incitants manifestes pour reproduire l'expérience à l'avenir, que ce soit sur les enjeux climatiques ou sur d'autres questions sociétales importantes. Cependant, puisque

le KBR était un processus démocratique relativement nouveau et expérimental, le rapport envisage également des pistes sérieuses d'amélioration et de développement, pour faire des assemblées citoyennes des instruments démocratiques efficaces, inclusifs et diversifiés, et dès lors légitimes.

Ce résumé fournit les principales conclusions présentées dans les différents chapitres du rapport, ainsi que les recommandations y afférant pour les futures assemblées citoyennes – au Luxembourg.

Recrutement et représentativité des membres du KBR

Le recrutement des membres du KBR a été confié à l'institut de sondage Ilres via un appel d'offres. L'organisme chargé de l'exécution a sélectionné 100 participants (60 effectifs + 40 suppléants), qui se voulaient représentatifs de la démographie luxembourgeoise.

- La sélection aléatoire (ou loterie civique) n'était pas la seule méthode de recrutement au sein du KBR mais a été associée à des techniques auto-sélectives, ce qui n'a pas garanti une participation égale de la population et n'a pas œuvré à diminuer les biais courants liés aux activités politiques volontaires.
- L'échantillonnage sociodémographique appliqué à l'ensemble des bénévoles ayant exprimé un avis positif quant à leur participation a permis de garantir que le KBR était largement représentatif de la population luxembourgeoise sur le plan social. Le KBR s'est montré inclusif pour les groupes généralement sous-représentés dans la politique électorale comme les femmes ou les jeunes. La KBR a également donné la parole aux non-nationaux (résidents ou travailleurs frontaliers), une partie de la population luxembourgeoise généralement exclue de la politique nationale.
- Des asymétries dans le recrutement ont néanmoins persisté : les individus ayant des niveaux d'éducation plus élevés étaient surreprésentés. De manière plus significative, les membres du KBR ne reflétaient pas la diversité de la population dans son ensemble au regard de leurs attitudes climatiques, leurs opinions politiques ou leur degré d'acceptation des processus participatifs et de leurs résultats. Le manque de diversité des attitudes a été reconnu par les membres eux-mêmes, et parfois questionné par les médias et certains parlementaires.
- Les membres du KBR ont généralement pris la décision de rejoindre le processus pour une « bonne » raison, motivée par des considérations normatives visant à représenter les intérêts de l'ensemble de la population luxembourgeoise et à contribuer à la démocratie.

Recommandations

R1 – loterie civique : les assemblées citoyennes doivent offrir des chances égales à tous les citoyens d'être sélectionnés, en garantissant que les stratégies de recrutement reposent entièrement sur les principes du tirage au sort aléatoire.

R2 – échantillonnage sur base des attitudes : les assemblées citoyennes doivent garantir la diversité des attitudes en échantillonnant parmi le groupe de bénévoles, considérant les opinions sur l'enjeu discuté et sur la politique en général.

R3 – composition transparente : une communication claire et transparente sur l'entièreté du processus de recrutement et la composition de l'assemblée citoyennes est essentielle, notamment pour garantir le lien de légitimité avec les citoyens non-participants, qui peuvent alors s'identifier à ceux qui participent.

R4 – normes civiques : les efforts publics visant à promouvoir et valoriser le travail des citoyens engagés dans des processus délibératifs doivent être encouragés.

Qualité de l'organisation et des délibérations

Objectif, mandat et mission

L'objectif principal du KBR était de consulter les citoyens luxembourgeois sur la politique climatique. Via la question « Le Luxembourg est-il capable et disposé à faire davantage pour lutter contre le changement climatique ? Et si oui, comment ? », les citoyens sélectionnés ont été chargés de i) discuter des engagements actuels du Luxembourg dans la lutte contre le changement climatique, et ii) fournir des recommandations concernant d'éventuelles mesures ou propositions politiques supplémentaires. Ces dernières visaient, éventuellement car sans contrainte formelle, à être mis en œuvre dans le Plan National intégré pour l'Énergie et le Climat (PNEC) ou dans d'autres programmes gouvernementaux.

- Une grande majorité de membres ont compris le rôle du KBR et ont reconnu que la mission était bien définie.

Conception et organisation

L'organisation de KBR a été externalisée auprès d'Oxygen & Partners, Pétillances et AccentAigu via un appel d'offres public. Ces organismes d'exécution de prestations ont été mandatés respectivement pour la conception, la facilitation, la modération et la communication du KBR. Initialement prévu pour 6 mois (de janvier à juin 2022), le KBR s'est prolongé jusqu'en octobre 2022. Au cours de la première phase (de février à juin 2022), les membres ont délibéré et élaboré des recom-

mandations au cours de cinq cycles thématiques, abordant les secteurs du PNEC : agriculture et sylviculture (week-end 1), énergies renouvelables (week-end 2), construction durable (week-end 3), gestion des déchets (week-end 4), mobilité et transports (week-end 5). Les samedis se sont concentrés sur l'identification des défis liés à ces thématiques pour le Luxembourg. Les dimanches ont été mis à profit pour réfléchir aux solutions possibles. Les délibérations se sont déroulées en séances plénières et en petits groupes de 12 à 15 membres, animés par des modérateurs professionnels. Au cours de la deuxième phase, les membres ont finalisé leurs recommandations en six groupes plus autonomes et autoorganisés. Des mécanismes de retour d'information en ligne ont permis à tous les membres d'examiner et de contribuer aux propositions rédigées par les groupes.

- L'organisation du KBR différait de précédentes assemblées citoyennes sur le climat menées dans d'autres pays sur trois points essentiels. Premièrement, la répartition des groupes de travail n'était pas aléatoire mais basée sur les préférences linguistiques des participants (phase I) ou par leur intérêt personnel pour certaines thématiques spécifiques (phase II). Deuxièmement, tous les membres se sont engagés dans chacun des cinq sous-thèmes de la politique climatique du Luxembourg plutôt que d'être divisés en axes de travail distincts. Troisièmement, le processus a été remanié au cours de son déroulement, ce qui a laissé plus de temps pour l'élaboration des recommandations finales.
- Cette configuration singulière n'a pas altéré la qualité du processus. Les membres ont été satisfaits de la facilitation et de l'organisation de la délibération au sein du KBR. Les organisateurs ont fait preuve d'adaptation avec des changements réactifs apportés conformément aux ressentis des membres. Une facilitation efficace et professionnelle a donc contribué de manière significative à la qualité du processus délibératif. De plus, l'engagement des membres est resté fort tout au long de la durée du KBR (taux de rétention élevé, avec moins de 10% des membres ayant abandonné).

Qualité des délibérations

Les membres du KBR ont perçu positivement la qualité des délibérations, se sentant libres et respectés tout au long du processus. Cependant,

- certains ont fait état de la domination croissante de certains participants au fil du temps, sans pour autant avoir des conséquences néfastes sur la qualité du processus.
- Les principes d'auto-organisation de la phase II semblent avoir contribué à revoir négativement l'avis de certains membres en matière de qualité de l'information, de communication et de délibération.
- Certains problèmes isolés et mineurs de personnalité sont survenus au cours du processus, sans toutefois nuire fondamentalement au bon déroulé des délibérations.

Expertise externe

Afin de garantir que les membres du KBR aient accès à une information qui soit équilibrée sur tous les sujets abordés, les organismes d'exécution ont veillé à ce que les membres aient accès à des sources d'information diversifiées lors des différentes phases de la consultation, via l'intervention d'experts issus du monde universitaire, des représentants de ministères compétents ou de leurs administrations publiques, ainsi que des professionnels dans le domaine discuté. Les organisateurs étaient entièrement responsables de leur sélection. Une distinction claire a été maintenue entre le rôle des experts (personnes-ressources) et des membres lors de la formulation des recommandations.

- Les informations fournies dans le cadre du KBR par les experts ont été perçues comme compréhensibles, utiles et relativement équilibrées en termes de points de vue et d'opinions par les membres du KBR.
- Néanmoins, parmi les experts, les fonctionnaires publiques ont été jugés surreprésentés, tandis que les acteurs universitaires et de la société civile sous-représentés. Cette ligne de critique a également alimenté certains débats relayés dans les médias ou par certains députés.

Délibération multilingue

Le KBR était un cas de délibération multilingue, menée dans trois langues différentes : français, luxembourgeois et anglais.

- L'utilisation de différentes langues du KBR a été essentiellement un facteur contraignant pour l'organisation interne des travaux du KBR, par exemple pour l'attribution des groupes de travail. Néanmoins, en aucun cas cela s'est avéré être un obstacle à la qualité des délibérations.

Élaboration de recommandations et prise de décision

Dans cette atmosphère positive et constructive, les membres du KBR ont participé activement à l'élaboration des mesures de politique publique, en formulant des recommandations concrètes et réalisables dans le cadre de la lutte climatique. Après un vote interne, toutes les recommandations ont finalement atteint un consensus parmi les membres. Cependant,

- les membres du KBR avaient une vision plutôt négative (ou réaliste ?) quant à l'adoption de leurs propositions par le Gouvernement.
- Certains membres se demandaient si suffisamment de temps leur avait été accordé pour élaborer leurs recommandations, bien que le processus ait été prolongé et que le gouvernement ait permis aux organisateurs d'ajuster le design initial pour surmonter ce problème.

Recommandations

R5 – calendrier et objectifs raisonnables : les assemblées citoyennes ne doivent pas être précipitées. Les commanditaires politiques doivent laisser un délai décent aux organismes d'exécution potentiels pour construire et proposer la conception la plus appropriée, qui adoptera une longueur appropriée pour répondre aux objectifs fixés.

R6 – facilitation professionnelle continue : les assemblées citoyennes doivent éviter les groupes purement autoorganisés, et assurer une facilitation et une modération professionnelles (même en ligne) tout au long du processus.

R7 – sélection transparente et équilibrée des experts : les assemblées citoyennes doivent garantir une sélection minutieuse, équilibrée, justifiée et transparente des experts. La sélection des experts externes et des personnes-ressources est aussi importante que celle des membres de l'assemblée.

R8 – éthique et bonne conduite : les assemblées citoyennes doivent contraindre leurs membres à adhérer à des règles formelles de bonne conduite et de délibération.

R9 – accommodements multilingues : les assemblées citoyennes doivent assurer, le cas échéant, une facilitation et des aménagements multilingues, et ainsi surmonter toute barrière de participation liée à l'utilisation des langues.

Impact de la délibération

- Les membres du KBR ont démontré d'un processus d'apprentissage quant à la politique climatique et se sont sentis mieux informés sur les questions environnementales après avoir participé au processus.
- Leurs attitudes à l'égard du changement climatique sont restées stables et fortement biaisées en faveur de positions pro-climat (peu d'opinions climato-sceptiques représentées).
- Au regard de leurs attitudes générales envers la politique, les membres du KBR se sont sentis plus compétents à la fin du processus, exprimant une plus grande confiance en leur capacité à traiter des questions politiques complexes. Ils sont apparus également légèrement plus intéressés politiquement et satisfaits de la démocratie en général, même s'il s'agissait davantage d'un renforcement d'opinions préalables favorables, plutôt que d'un changement fondamental dans leurs attitudes initiales.
- Les membres sont restés très positifs et favorables aux assemblées citoyennes tout au long du processus et ont signalé une probabilité plus élevée d'accepter de participer à l'avenir dans un autre processus du même type.

Recommandations

R10 - diversité d'attitudes pour une meilleure qualité et un impact plus significatif des délibérations : les assemblées citoyennes doivent garantir une diversité d'attitudes lors de la sélection de leurs participants (à la fois en termes de question à traiter et de politique en général) afin de promouvoir par la suite des délibérations plus approfondies et plus diversifiées.

Impact sur le grand public : les médias

- L'engagement du KBR avec le monde extérieur (que ce soit via Internet, les réseaux sociaux ou les médias de masse) au cours du processus a été plutôt limité car il n'était pas considéré comme une priorité par l'organisation. Peu d'informations sur le processus étaient (et sont toujours) disponibles, et le rapport final a été publié en ligne uniquement en français. En effet, la communication directe en provenance du KBR a aussi été limitée à la suite du processus, principalement par manque de budget suffisant pour assurer une campagne à la hauteur de l'événement. Les informations publiques sur le processus rapportées par les médias se sont donc souvent limitées aux conférences de presse organisées par le Gouvernement.
- Malgré ce manque de transparence et de stratégie d'engagement du public pendant le processus, l'étendue de la couverture médiatique du KBR était plutôt importante (plus d'une centaine d'articles dans le paysage médiatique limité – mais riche – du Luxembourg). Cinq moments de médiatisation ont émergé : lorsque le KBR a été (1) annoncé, (2) lancé, (3) prolongé, (4) puis terminé (principal pic quantitatif), et finalement (5) suivi politiquement.
- Bien que la plupart des articles aient adopté un ton neutre lorsqu'ils couvraient le KBR (relayant principalement la communication gouvernementale), les médias ont aussi fait interagir des argumentaires positifs et négatifs dans leur contenu, allant chercher les avis divergents de différents acteurs de la société. Ils ont ainsi contribué à faire émerger un débat diversifié, constructif, démocratique et légitime sur les tenants et aboutissants des assemblées citoyennes pour le climat.

Recommandations

R11 – stratégie de communication : les assemblées citoyennes doivent adopter un budget, une équipe et une stratégie œuvrant à une communication proactive et adaptée à la logique des processus délibératifs et à la particularité de la population cible.

R12 – communication diversifiée, éducative et moderne : les assemblées citoyennes doivent s'appuyer sur les technologies disponibles pour développer et partager du matériel de communication éducatif, qui engagera les médias et le public. Elles doivent encourager les opportunités d'accéder à ces informations à travers différents canaux de communication, et pas seulement les médias traditionnels.

Impact sur le grand public : l'opinion publique

- L'étude par panel menée auprès de la population luxembourgeoise a montré que la proportion de citoyens informés sur le KBR a augmenté au fil du processus.
- Les médias ont joué leur rôle : la consommation d'informations dans les médias traditionnels (presse écrite, TV, radio) s'est avéré un facteur déterminant pour que les citoyens rapportent avoir été informés sur le KBR.
- Dans l'ensemble, la population luxembourgeoise est plutôt favorable à l'utilisation et aux bénéfices des assemblées citoyennes.
- Les personnes informées sur le KBR ont eu tendance à accroître leur taux d'acceptation des résultats du processus au fil du temps, soulignant que la sensibilisation des assemblées citoyennes dans la population est importante pour qu'elles soient perçues légitimes.
- Les attitudes du public sont fortement influencées par leur évaluation des résultats : plus les citoyens étaient en phase avec les recommandations ou les trouvaient favorables, plus ils se sont montrés en faveur des assemblées citoyennes et prêts à accepter leurs résultats.

Recommandations

R13 – engagement et acceptation du public : les assemblées citoyennes doivent promouvoir les opportunités d'engagement avec le public, car un citoyen informé sur le processus est un citoyen qui sera plus enclin à accepter les résultats, renforçant ainsi la confiance dans les décisions politiques.

R14 – canaux d'engagement public : les assemblées de citoyens doivent interagir avec le public non seulement à travers les médias traditionnels mais également avec d'autres moyens de communication, pour atteindre les citoyens qui suivent moins l'actualité ou s'informent via d'autres canaux de communication.

R15 – soutien public à la reconduction : les assemblées citoyennes peuvent être reproduites et promues en tant qu'instrument de politique publique car elles sont soutenues par une majorité dans la population luxembourgeoise. En outre, elles peuvent renforcer l'acceptation des décisions politiques.

Impact sur les politiques climatiques et les acteurs politiques

Gouvernement

- Le gouvernement n'avait pas initialement considéré d'exigence formelle de répondre au KBR. Pourtant, les propositions ont (toutes) fait l'objet d'un examen sérieux quant à leur implémentation. Le gouvernement a fourni une justification publique pour la mise en œuvre (éventuelle) de toutes les propositions. Dans cette perspective, le KBR s'est distingué de la plupart des assemblées citoyennes (climatiques) par son lien direct avec le pouvoir exécutif et les administrations compétentes, qui lui a fourni une fenêtre d'influence significative.
- Le projet de la nouvelle version du PNEC comprenait 197 mesures, dont 57 remontent à certaines recommandations du KBR. Parmi celles-ci, 5 mesures peuvent être considérées comme véritablement nouvelles et n'auraient probablement pas été présentes sans la consultation citoyenne. Les autres mesures directement attribuées au KBR ont renforcé l'engagement du Luxembourg sur certains aspects de sa politique climatique.
- Il y a toujours un suivi en cours quant à la mise en œuvre des mesures proposées, notamment celles n'entrant pas directement dans le PNEC ou dans le champs de compétences des commanditaires politiques.
- Depuis que le Luxembourg a élu un nouveau gouvernement en octobre 2023 (avec une nouvelle coalition de partis), il reste difficile de savoir (a) si les mesures KBR seront effectivement prises en compte dans la version finale du PNEC qui est censée être communiquée d'ici juin 2024, et (b) si le reste des recommandations vont affecter d'autres politiques publiques.

Parlement

- Le KBR a retenu l'attention et soulevé des questions au sein du Parlement, avant même la publication du rapport final et l'audition parlementaire y afférent. Même si certaines critiques ont été formulées par les partis d'opposition au cours du processus (auxquels la majorité a répondu) ou si certaines propositions ont été jugées plus difficiles à accepter par la suite, le KBR a finalement reçu un large consensus de la part des députés. Le KBR a ainsi également contribué au débat démocratique au sein du Parlement.

Partis politiques

- Lors des élections nationales de 2023, plusieurs partis se sont positionnés sur la question de la participation citoyenne, faisant parfois directement référence au KBR comme exemple dans leurs programmes électoraux.

- Les partis politiques luxembourgeois sont globalement positifs quant à l'organisation d'assemblées citoyennes.

Recommandations

R17 – réponse et responsabilité politiques : les assemblées citoyennes doivent recevoir une réponse claire et justifiée de la part des commanditaires politiques concernant la prise en compte et la mise en œuvre des recommandations dans leurs politiques publiques.

R18 – intégration politique : les assemblées citoyennes doivent se voir offrir une voie directe d'influence politique grâce à une articulation claire avec les structures politiques existantes (Gouvernement, Parlement, administrations publiques).

R19 – contrôle parlementaire : les assemblées citoyennes doivent être discutées au sein du Parlement, incitant les partis et les élites à se positionner sur ces processus ainsi que sur les résultats concrets qu'ils produisent.