

DOCUMENT DE POSITIONNEMENT

Principes, formes et modalités du débat public pendant l'épidémie Covid-19

Introduction

Le Gouvernement a adopté des mesures législatives et réglementaires pour faire face à l'épidémie du Covid-19. Conformément à ces dispositions, la Commission nationale du débat public a décidé le 17 mars de suspendre toute tenue d'événement public en présentiel dans le cadre des procédures de débat public et de concertation prévues par la loi (L121-8, L121-17) et se déroulant sous son égide.

La levée progressive du confinement à compter du 11 mai prochain ne sera pas synonyme de "retour à la normale". Les rassemblements seront probablement limités pour un certain temps et il n'est pas exclu que des restrictions de circulation perdurent. Il est ainsi peu probable que des réunions publiques puissent se tenir dans des conditions normales avant plusieurs semaines, voire plusieurs mois.

Le seul recours aux outils numériques ne permettrait pas de respecter les exigences du droit à l'information et à la participation. La crise sanitaire a, en effet, remis en lumière les grandes inégalités d'accès au numérique. L'étude de l'INSEE publiée le 28 avril 2020 sur les "conditions de vie des ménages en période de confinement" confirme que le numérique ne peut constituer un outil démocratique d'accès à l'information et à la participation. En effet, 12 % des personnes n'ont pas accès à Internet à leur domicile quelle qu'en soit la forme (ordinateur, tablette ou téléphone portable). Les inégalités sont territoriales puisque cette part varie selon les territoires de 14 % dans les plus petites agglomérations à 8,2 % en agglomération parisienne. Elles sont également sociales puisque 53 % des personnes de plus de 75 ans et 34 % des personnes sans diplôme ou titulaires d'un certificat d'études primaires n'ont pas d'accès au numérique chez elles. En ne reposant que sur la participation numérique, nous renforcerions les discriminations territoriales et sociales. L'exclusion totale de certaines catégories de population des démarches participatives serait totalement contraire aux exigences constitutionnelles et législatives.

Au regard de ces constats, la Commission nationale du débat public a décidé de proposer des modalités d'information et de participation dont la complémentarité doit permettre de garantir à toutes et tous un égal accès au droit à l'information et à la participation dans cette conjoncture exceptionnelle. Tel est l'objet de cette communication.

DOCUMENT DE POSITIONNEMENT

Ce Document de positionnement est un guide pour les membres de Commissions particulières de débat public, les garants.es et de manière plus générale tout maître d'ouvrage qui de manière volontaire ou obligatoire engagement un processus participatif en cette période "post confinement" qui demeure exceptionnelle et à l'évolution incertaine.

Ce document vise également à faire bénéficier nos partenaires, ainsi que les acteurs de la participation de l'expérience et des enseignements tirés par la CNDP de 25 ans de débats publics et de concertations.

1 - Caractérisation du contexte

Adaptation à un contexte exceptionnel

Les présentes propositions visent à adapter les processus participatifs à un contexte exceptionnel et conjoncturel. Elles n'ont pas vocation à se substituer aux procédures normales de débat public qui reposent sur une combinaison d'outils. Ce document propose donc une version adaptée de participation citoyenne afin de permettre tout de même des échanges éclairés et approfondi entre citoyen.ne.s. Tous les outils proposés doivent être ajustés, combinés ou adaptés librement en fonction des contextes territoriaux.

Ce contexte exceptionnel se caractérise par des mesures réglementaires ou légales de limitation du nombre de participants à des événements ou réunions, ainsi que des mesures de restriction des déplacements. Ces mesures restreignent les possibilités d'organiser des réunions publiques libres d'accès.

Exigences renforcées

- Garantir à toute personne concernée d'être en capacité d'exercer son droit à l'information et à la participation

Tel est l'objectif fixé par les textes internationaux, en particulier la Convention d'Aarhus, la Charte constitutionnelle de l'environnement et le code de l'environnement (articles L.120 et suivants) auquel ce document de positionnement vise à répondre.

- Diversifier les outils participatifs

Ce document ne liste pas toutes les formes de contribution et de participation qui peuvent être envisagées. Il propose des modalités qui, conjuguées, peuvent prétendre à remplacer dans une certaine mesure les échanges d'arguments en présentiel. Cette crise sera aussi l'occasion de tester de nouveaux outils pour toucher les publics les plus diversifiés et permettre des moyens d'expression différents.

- Renforcer les outils d'inclusion.

Dans le cadre des démarches participatives, un objectif premier est de rétablir l'égalité d'information et de participation entre les décideurs et le public quel qu'il soit. Or, le contexte actuel se caractérise par les conséquences économiques et sociales de cette crise qui contribuent à fragiliser les publics les plus éloignés de la décision. Ces conséquences imposent de renforcer plus encore les dispositifs de mobilisation et d'inclusion des publics les plus fragiles et les plus éloignés de la décision publique.

DOCUMENT DE POSITIONNEMENT

2 - Les principes du droit à l'information et à la participation garanti par la CNDP

✓ OBJECTIFS ET PRINCIPES DU DÉBAT PUBLIC

LES OBJECTIFS



**INFORMER,
GARANTIR UN ACCÈS
AUX INFORMATIONS PLURALISTES**



**METTRE À DISPOSITION
LES OUTILS
POUR PARTICIPER**



**RESTITUER DE MANIÈRE FIDÈLE
ET COMPLÈTE LES RÉSULTATS
DU DÉBAT**

NOS PRINCIPES

L'INDÉPENDANCE

La CNDP est indépendante du Gouvernement, du Parlement, des collectivités territoriales et des maîtres d'ouvrage qui la saisissent

LA NEUTRALITÉ

la CNDP et les commissions particulières n'expriment pas d'avis sur le plan/programme

LA TRANSPARENCE

La CNDP veille à ce que toutes les informations et études disponibles sur le plan/programme soient mises à disposition du public. Elle peut demander la réalisation d'expertises complémentaires comprenant des informations complètes et pluralistes

L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

La CNDP met tout en oeuvre pour que chaque citoyen, quel que soit son statut ou son opinion, puisse s'exprimer librement dans le respect de chacun

L'ARGUMENTATION

La CNDP veille à ce que le débat public soit l'expression de points de vue et de controverses argumentés. Ils ne sont ni un sondage, ni un référendum

Ces principes doivent demeurer l'horizon, le standard de qualité que tout dispositif, aussi adapté et revisité soit-il, doit respecter.

A ces principes s'ajoute le principe d'inclusion des publics les plus éloignés de la décision et de « la vie de la cité » qui, comme cela a été exposé précédemment, doivent faire l'objet d'une attention renouvelée et très particulière.

Le contexte exceptionnel de "post-confinement" ne peut justifier l'affaiblissement de ces principes mais au contraire leur renforcement.

Cinq points d'attention pour garantir le strict respect de ces principes :

1) Garantir un temps adapté et suffisant pour permettre aux citoyens de s'exprimer

DOCUMENT DE POSITIONNEMENT

La question des calendriers des concertations et débats fortement impactés par le Covid-19 est cruciale. S'il n'est pas question de ralentir les calendriers des projets, il est néanmoins indispensable de ne pas "amputer" le temps de la participation. Les calendriers des processus participatifs doivent intégrer les contraintes et difficultés d'organisation résultant de l'épidémie Covid-19. Des calendriers trop raccourcis ou contraints de participation, plus spécifiquement dans le contexte actuel, ne permettraient pas une correcte information et participation du public.

2) Recueillir l'avis des publics les plus éloignés et davantage fragilisés par l'épidémie.

Ces publics sont aussi très concernés par les projets, plan ou programme débattus : les outils utilisés pendant cette période exceptionnelle doivent être suffisamment diversifiés pour s'adresser à des publics de profils différents, le risque étant que le recours massif à des consultations en ligne marginalise les publics résidents dans des zones blanches tout comme ceux peu accoutumés aux plateformes participatives.

3) Permettre des moments d'échange qualitatifs

Cet objectif exige la mise en place d'outils qui favorisent non seulement l'expression individuelle, mais aussi et surtout l'échange d'arguments et le débat entre concitoyens. Le risque serait, sinon, de réduire la participation au recueil d'avis en mettant de côté la valeur ajoutée d'échanges contradictoires.

4) Maintenir des dispositifs permettant une interpellation ou un questionnement des porteurs du projet.

Il est crucial que les dispositifs adaptés soient en mesure de permettre au public d'interroger *en direct* le porteur du projet et non seulement de donner un avis tout comme de débattre avec lui.

5) Différencier les outils proposés

Le risque est de privilégier le tout numérique, avec une amplification des biais et des limites propres à cette modalité. Les plateformes participatives et les consultations en ligne ne peuvent pas assurer à elles seules un tour des arguments et des points de vue suffisant pour éclairer le décideur.

Ces cinq points d'alerte nous semblent fondamentaux, même si les autres principes et bonnes pratiques de débat restent pertinents : structurer le débat dans le temps, et en rendre compte de manière transparente ; rendre accessible et compréhensible l'information communiquée par le responsable du projet ou du plan, etc.

DOCUMENT DE POSITIONNEMENT

3 - Suggestions d'outils et de dispositifs d'information et de participation

Modalité de débat classique	Outils et dispositifs adaptés au contexte exceptionnel
<p><i>Partager et échanger dans un espace physique</i> Cible principale : les publics les plus éloignés</p> <p>Les débats en présence physique : les débats en présence restent un moment très riche, fécond et incontournable.</p> <p>Dans le plus strict respect des consignes gouvernementales, nous proposons des idées de formats en nombre restreint (à définir selon les consignes précises) qui pourraient s'appliquer à la période post-confinement.</p> <p>L'objectif ici de certains dispositifs proposés et adaptés comme le 3 et le 6 est de renforcer la dimension « d'aller vers » via un échange en physique à nombre réduit ou via des outils qui permettent une expression des personnes les plus éloignées.</p>	<p>1. Débats autoportés Possibilité pour tout acteur qui le souhaite d'organiser, à son initiative et auprès de son public cible, un moment d'échange et de faire remonter les résultats à la CNDP. Il peut s'agir de réunion en présence physique ou numérique (voir les kits de débat proposés par la Cndp)</p>
	<p>2. « On en parle entre nous » Afin de recueillir la parole du plus grand nombre sans demander l'organisation d'événements spécifiques il s'agit d'investir les moments de sociabilité <i>déjà existants</i> que peuvent constituer les déjeuners entre collègues sur les lieux de travail, les diners en famille, ou entre amis etc., Cela consiste à proposer de réserver lors de ces moments un instant pour échanger sur le sujet et répondre collectivement à, par exemple, un petit questionnaire (le questionnaire ouvert permet de faciliter la restitution, il peut être accessible sous forme d'appli par exemple, il suffit qu'un seul des participants ait un smartphone).</p>
	<p>3. Enquête de « débatteurs » Personnel ou membre de CPDP ou des instances participatives existantes (conseils citoyens, conseils de quartier, etc) qui se déplace pour recueillir l'avis d'un riverain, d'une personne concernée ou ayant souhaité s'exprimer. Les synthèses de ces enquêtes qualitatives doivent être mises en ligne.</p>
	<p>4. « Le débat à côté de chez vous » Il s'agit d'organiser des moments d'échanges dans des cours d'immeuble, ou des permanences dans certains lieux publics, ou échanger avec les personnes après leurs courses.</p>
	<p>5. « Le 1-1-15 » Il s'agit de réunir pour 1 heure, autour d'1 thème,</p>

DOCUMENT DE POSITIONNEMENT

	<p>15 personnes (et permettre ainsi une correcte distance physique) afin de débattre du projet. Les participants peuvent être tirés au sort tout comme des personnes qui s'inscrivent spontanément pour participer.</p>
<p><i>Partager et échanger dans un espace immatériel</i> Cible principale : grand public</p> <p>Le débats à distance : il s'agit de dispositifs qui se basent à la fois sur des outils en ligne et sur des envois postaux. Ils visent à mettre en relation, à faire échanger le public ou à recueillir son avis à travers les moyens de télécommunication et postaux.</p>	<p>6. « <i>Murs d'expression mobiles</i> » Cet outil peut être utilisé à la place ou en plus des permanences, avec une ou deux personnes présentes qui les animent. (Grands metaplans permettant d'écrire des avis et contributions dessus, puis des réactions et commentaires). Les animateurs écrivent pour les participants, pour regrouper, reformuler etc.</p> <p>7. <i>Centre d'appel</i> L'objectif est de permettre au public d'obtenir des informations sur le projet/plan ou programme ; de répondre à un questionnaire qualitatif ; de dicter un avis/commentaire. Il ne s'agit pas d'un centre d'appel classique, mais d'un dispositif téléphonique de médiation numérique.</p> <p>8. <i>Atelier- débat à distance</i> Il s'agit de réunir des mini-publics en visio (Skype, Zoom, Klaxoon, Jitsi etc.) en utilisant aussi la fonction commentaires ou en présentiel physique si le petit nombre de participants permet de respecter les consignes sanitaires. Cela peut permettre de réunir des acteurs ayant différents points de vue et de les faire débattre. Il faut toujours prévoir une animation par un organisateur.</p> <p>9. « <i>Table ronde</i> » ou <i>Emissions radio/podcast/directe FB/TV locales</i> faisant dialoguer des experts ou parties prenantes ou le MO et permettant au public de les suivre et de poser des questions en direct</p> <p>10 ; <i>Envoie carte T gratuite</i> par la Poste à retourner aux organisateurs de débat</p> <p>11. <i>Forum en ligne</i> avec la présence du maître d'ouvrage, afin de répondre à des questions de compréhension du projet</p>
<p><i>S'organiser et se mobiliser de manière plus ludique,</i></p>	<p>12. <i>Enquête collaborative</i> Il s'agit de former une petite équipe de 3 à 6</p>

DOCUMENT DE POSITIONNEMENT

<p><i>temporaire et participative</i> Cible principale : les publics les plus jeunes</p>	<p>personnes chargées d’approfondir un aspect du débat pour mieux se saisir des enjeux et formuler leur positionnement : lectures croisées, décryptages, interviews d’acteurs puis <i>debriefs</i> collectifs. L’objectif est de produire une petite enquête et d’en tirer une conclusion qui prendra la forme d’une contribution.</p>
<p>Le débats flash et sur les réseaux sociaux Au-delà des plateformes participatives classiques et largement utilisées à l’heure actuelle, il s’agit d’utiliser toutes les ressources du numérique pour permettre d’atteindre un public de plus en plus large</p>	<p><i>13. Défis en ligne</i> Sur les réseaux sociaux ou par d’autres biais, et au sein d’une communauté d’acteurs, encourager les internautes à partager leurs arguments sur un sujet (par exemple, un argument par jour pendant 5 jours) et à désigner une personne de son entourage professionnel ou personnel à faire de même, en chaîne.</p>

La nécessaire mobilisation préalable

Tous ces outils, comme tous les outils traditionnels de débat, pour être efficaces et féconds nécessitent une mobilisation importante du public. Il est donc nécessaire de différencier les actions de mobilisation pour atteindre un public large mais aussi le plus varié possible :

Quelques suggestions :

- Mobiliser davantage via la presse (si les déplacements seront réduits, il vaut mieux ne pas tout miser sur une campagne d’affichage)
- Boitage de newsletters explicitant les modalités envisagées et l’avancement des débats/ concertations
- Développer les contenus sponsorisés sur les réseaux sociaux
- Renforcer l’implication des médias régionaux (TV, radio) dans les débats.