

DOCUMENT DE POSITIONNEMENT – NOVEMBRE 2020

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

Introduction

Le Gouvernement a adopté de nouvelles mesures pour faire face à l'épidémie du Covid-19 (décret du 29 octobre 2020) qui, de fait, interdisent tout rassemblement physique. Dans ces conditions la CNDP souhaite préciser les principes applicables afin que les procédures participatives engagées ou à venir puissent respecter l'exigence légale que toute personne puisse participer à l'élaboration des décisions qui ont un impact sur son environnement.

Le seul recours aux outils numériques de participation ne permet pas de respecter les exigences du droit à l'information et à la participation du public. 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 se reposant que sur la participation numérique, on renforcerait 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.

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 engage un processus participatif en cette période 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 et de concertation qui reposent sur une combinaison d'outils. Ce document propose donc une version adaptée de participation citoyenne afin de permettre des échanges éclairés et approfondis entre citoyen.ne.s. Tous les outils proposés doivent être ajustés, combinés ou adaptés librement en fonction des contextes territoriaux (en Outre-mer notamment).

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.

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

✓ OBJECTIFS ET PRINCIPES DU DÉBAT PUBLIC

LES OBJECTIFS



NOS PRINCIPES

<p>L'INDÉPENDANCE La CNDP est indépendante du Gouvernement, du Parlement, des collectivités territoriales et des maîtres d'ouvrage qui la saisissent</p>	<p>LA NEUTRALITÉ la CNDP et les commissions particulières n'expriment pas d'avis sur le plan/programme</p>	<p>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</p>	<p>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</p>	<p>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</p>
---	---	---	--	---

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.

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

1) Garantir un temps adapté et suffisant pour permettre aux citoyen.ne.s de s'exprimer

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, plans ou programmes débattus : les outils utilisés pendant cette période exceptionnelle doivent être suffisamment diversifiés pour s'adresser à des publics aux profils différents, le risque étant que le recours massif à des consultations en ligne marginalise les publics résidant 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 concitoyen.ne.s. 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 : non seulement donner un avis mais aussi 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.

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

Les réunions physiques étant interdites, les débats publics et concertations devront intégrer au-delà du site de participation numérique des modalités dans les deux champs suivants :

Modalité de débat classique	Outils et dispositifs adaptés au contexte exceptionnel
<p><i>Partager et échanger dans un espace numérique</i></p> <p>Cible principale : grand public et parties prenantes</p> <p>Les débats numériques ont vocation au-delà du site de participation numérique à permettre des interactions entre plusieurs personnes, notamment le grand public et les parties prenantes.</p>	<p>1 – Réunion publique – débat à distance Il s'agit d'organiser une « réunion publique » en visio (Skype, Zoom, Klaxoon, Jitsi, etc.). 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.e organisateur.rice.</p>
	<p>2. <i>Atelier- débat à distance</i> Il s'agit de réunir des mini-publics en visio Certains outils numériques permettent de diviser le groupe en « salles » permettant un fonctionnement en ateliers.</p>
	<p>3. <i>Débats autoportés numériques</i> 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 s'agit de réunions numériques (voir les kits de débat proposés par la CNDP par exemple sur le site du débat ImpACTons).</p>
	<p>4. <i>Live Facebook ou Live Réseaux sociaux</i> Il s'agit de proposer un live de la MO ou d'autres acteurs sur les réseaux sociaux avec possibilité au public d'intervenir par commentaires écrits.</p>

	<p>5. Défis en ligne 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>
<p><i>Partager et échanger par un outil de communication non numérique</i></p> <p>Cible principale : grand public</p> <p>Les débats à distance : il s'agit de dispositifs qui 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. Centre d'appel / Permanence téléphonique 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.</p>
	<p>7. Envoi cartes ou enveloppes T gratuite par la Poste à retourner aux organisateur.rice.s de débat.</p>
	<p>8. Événements publics via radio/TV locales Il s'agit de permettre au public d'appeler un numéro pour interpeller en direct et dialoguer avec la MO et/ou d'autres acteurs, tout en permettant à un grand nombre de suivre les échanges (voir l'exemple du débat NEO)</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,
- 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.