

«Eclairage»



ASSEMBLÉES CITOYENNES

RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR 16 ANS D'USAGE DES MINI-PUBLICS PAR LA CNDP

➔ DU REGAIN DU MINI-PUBLIC ET DE LEUR USAGE : L'EXPÉRIENCE DE LA CNDP

Le public est de plus en plus sollicité par les pouvoirs publics en dehors des périodes électorales, que ce soit dans un cadre institutionnel ou non, sur le plan local ou national, pour participer à l'élaboration des décisions: consultations diverses, budgets participatifs, Grand débat national, Convention citoyenne sur le climat, etc.

Si cette prolifération de démarches de démocratie participative interroge son articulation avec la démocratie représentative (et sa crise), elle pose aussi la question des outils qui sont utilisés pour aller vers le public et permettre que des points de vue soient échangés.

En effet, dans les derniers mois, parmi les outils mobilisés pour recueillir la parole citoyenne et la prendre en compte, l'un d'entre eux semble avoir particulièrement attiré l'attention tant du public et des spécialistes de la participation que des décideurs : les démarches dites de « mini-public », dont la version qui est aujourd'hui connue sous le nom de « conventions citoyennes ». L'intérêt pour ces dispositifs n'est pas nouveau, mais aujourd'hui il connaît une popularité et un regain non négligeables¹.



1) "Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave", OECD, 2020, p. 33.

La Commission nationale du débat public, autorité garante depuis 1995 du droit à l'information et à la participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement, a été parmi les premières institutions publiques² en 2006 à recourir à ce type de dispositif dans le cadre de ses débats publics et concertations. Elle a, depuis cette date, eu recours à des mini-publics 25 fois au sein de ses procédures (105 débats publics, 389 concertations garanties et 54 missions de conseil). Il semble alors opportun, dans le contexte actuel, de revenir sur les 25 expériences de mini-public auxquelles la CNDP a été associée, comme organisatrice ou comme garante, pour en tirer des enseignements et alimenter le débat en cours sur l'usage de ces dispositifs.

La présente note n'a donc pas vocation à tirer des enseignements généraux sur les méthodes et les principes d'organisation d'un mini-public. Elle naît plutôt du constat que la pratique peut apporter des pistes de réponse à de nouvelles interrogations : par exemple, un des enjeux qui se pose à l'organisation de futures "Conventions citoyennes" est de savoir comment permettre à un public large d'être associé à la délibération du mini-public, ou comment mieux articuler les méthodes et les logiques de délibération (échanges encadrés et publics d'arguments entre citoyen.ne.s) et de participation (permettre à toute personne sans condition ni sélection d'être associée au processus décisionnel)³.

Ces questions peuvent trouver un éclairage dans ces expériences. Parallèlement, il apparaît dans l'expérience concrète sur le terrain, que les logiques et les dynamiques de participation et de délibération du public se superposent et se complètent beaucoup plus qu'elles ne s'opposent : un débat public garanti, par exemple, est toujours délibératif à un certain degré, et comme le souligne aussi le rapport de l'OCDE à partir d'exemples internationaux⁴, les démarches délibératives reposant sur des dispositifs de mini-public, sont rarement totalement isolées du reste du public et souvent combinées avec une phase participative sous quelque forme que ce soit.

L'analyse des données issues des démarches participatives organisées ou garanties par la CNDP (débat public, concertation ou hors procédures) confirme ce constat. En effet, sur les plus de 25 mini-publics qui ont été organisés depuis 2006, nous observons dans la plupart des cas de telles combinaisons : les délibérations des mini-publics ont été articulées avec une phase permettant la participation de toute personne (que nous appelons « maxi-public », c'est-à-dire cherchant la mobilisation et la participation d'un public large et ouvert), au sein d'un débat public ou d'une concertation par exemple.

Comment ces articulations ont-elles été effectuées ? Le public a-t-il été associé au travail de l'assemblée citoyenne ? La délibération s'est-elle étendue en dehors de ces assemblées ? Quels types d'usages peuvent-ils être faits d'un mini-public dans une phase participative ouverte à toute personne ? Et quels enseignements peut-on tirer de ces expériences ?

Ainsi, dans une première partie, nous esquissons un bilan des pratiques de mini-public à la CNDP en les catégorisant, et dans une deuxième partie nous identifions certains enseignements permettant la formulation de recommandations générales.



2) En France, l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (l'Opecst) a organisé une « Conférence de citoyens » sur l'utilisation des OGM en 1998 s'inspirant de l'expérience danoise.

3) Pour une courte explication de la différence entre participation et délibération, voir Augagneur F. Casillo I., « Démocratie et environnement. Pour une délibération participative » (postface), La démocratie écologique, une pensée indisciplinée, J.-M. Fourniau, L. Blondiaux, D. Bourg et M.-A. Cohendet (dir. par), Hermann, 2022.

4) "Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions : Catching the Deliberative Wave", OECD, 2020, p. 33.



LES MINI-PUBLICS DANS L'EXPÉRIENCE DE LA CNDP : CINQ MODÈLES DE COMBINAISONS

Tout d'abord, que désignons-nous par « mini-public » ? La définition que nous retenons repose sur les critères suivants : un groupe de personnes sélectionnées (souvent par tirage au sort mais pas exclusivement), placé dans des situations d'information approfondie et d'échanges encadrés, ayant pour tâche de délibérer et de répondre à une question posée par un commanditaire, et travaillant sur une durée donnée. Ainsi défini, le mini-public peut être un des dispositifs parmi une très large palette de dispositifs utilisés pour constituer une démarche participative (les démarches participatives reposant sur une multitude de modalités et d'outils souvent utilisés combinés et ajustés sur mesure).

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** ».

Concernant l'échantillon analysé dans cette note, il est constitué de 25 démarches de mini-public. Dans cette analyse, nous avons en particulier pris en considération les huit caractéristiques suivantes (Tableau des cas analysés et leurs caractéristiques majeures en annexe :

1. **sujet de travail du mini-public ;**
2. **type de mandataire ;**
3. **type d'organisation et de gouvernance ;**
4. **méthode de sélection des participant.e.s ;**
5. **nombre de participant.e.s ;**
6. **durée de la démarche ;**
7. **nature du produit de sortie de la démarche (avis, hiérarchisation, élaboration de propositions, etc.)**
8. **présence d'articulation avec d'autres dispositifs de participation et modèle d'articulation avec ces derniers.**

L'expérience la plus ancienne de mini-public analysée a été celle organisée lors du débat public sur la politique de transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien en 2006. Dans cette note, l'analyse porte donc sur des mini-publics organisés sur une période de 15 ans. Le nombre de participant.e.s dans les cas de mini-public étudiés varie de 10 à 400 membres.

La sélection des membres de ces démarches analysées a reposé principalement sur le tirage au sort mais pas exclusivement (la composition pouvait dans certains cas être hybride ou reposer entièrement sur d'autres modes de recrutement).

Concernant les sujets de travail, ils ont touché des thématiques générales, telles que la politique énergétique et agricole, tout comme des thèmes

spécifiques et sectoriels, tels que l'ouverture des big data en santé ou le déploiement de la 5G ; ou encore des projets localement circonscrits, tel qu'un centre de traitement de déchets, le réaménagement d'aéroport ou différents types d'infrastructures. Les initiateurs et mandataires de ces démarches varient également : ministères, collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage privés, et bien évidemment les commissions particulières chargées des débats publics. Les méthodes d'organisation utilisées sont également très variées (conférence de consensus, focus group, variation du « sondage délibératif », etc.).

Ainsi que les produits de sortie : avis éclairé sur un sujet, recommandations, hiérarchisation, document de positionnement (sur un sujet et sur le débat et ses méthodes), propositions. Dans tous les cas analysés, sauf deux, le mini-public a été pensé en articulation avec un maxi-public ; dans quelques cas, des élu.e.s ont été étroitement associé.e.s au travail du mini-public ou ont fait partie du panel. Les cas étudiés nous ont permis d'esquisser des typologies de recours au mini-public qui se sont avérées sur le terrain particulièrement fécondes. Ces typologies se distinguent entre elles surtout par le lien entre le mini-public et la décision et par les modèles d'articulation entre mini et maxi-public. On peut ainsi identifier trois grandes catégories de recours au mini-public :

1) comme forme d'éclairage du décideur : il s'agit de mini-publics qui produisent des avis éclairés et des propositions à destination directe du décideur et qui souvent travaillent de manière isolée par rapport au maxi-public. C'est dans cette catégorie d'usage du mini-public que nous pouvons constater des cas de recours exclusif, c'est-à-dire de cas où le mini-public est la seule modalité participative mise en place pour éclairer la décision directement.

2) comme forme d'éclairage du maxi-public : la fonction de ce type de mini-public est alors avant tout de fournir des éléments d'éclairage (par exemple en identifiant les points de controverses, en proposant une analyse citoyenne, etc.) afin d'aider le public à se forger un avis sur un sujet soumis à une participation ouverte à toute personne. Il s'agit d'un type d'usage du mini-public encore très peu expérimenté mais qui s'est avéré particulièrement fertile de plusieurs points de vue.

3) comme forme d'éclairage des organisateurs d'une démarche participative plus large : c'est le cas de l'usage du mini-public en amont des démarches de participation non seulement pour travailler sur les informations et les sujets les plus pertinents à mettre en débat, mais aussi pour travailler sur les méthodes et les outils à utiliser pour atteindre et mobiliser le maxi-public.

Au sein de ces trois catégories d'usage du mini-public, nous avons identifié 6 modèles d'articulation entre mini-public et maxi-public. Le classement ci-dessous répartit les différentes articulations expérimentées dans les procédures CNDP. Cette classification n'a pas vocation à présenter un éventail exhaustif et figé des possibilités. Pour chaque catégorie d'articulation, le degré de connexion entre mini et maxi-public peut être plus ou moins fort ou faible.

1. Lorsque le mini-public éclaire le décideur

Modèle d'articulation pyramidale ou progressive : le mini-public conclut une première phase participative ouverte à toute personne.

Dans ce cas de figure, le mini-public n'intervient pas seulement à la suite d'une phase participative mais à partir d'éléments de fond issus de cette phase (articulation progressive) ou il peut hiérarchiser ou se prononcer sur les résultats de la participation du grand public (articulation pyramidale).

Cet enchaînement peut se faire en plusieurs étapes. Il nécessite une première exploitation des données issues de la phase maxi-public, laquelle sera versée à la délibération du mini-public en fonction de son mandat.

L'articulation est « forte » lorsque toute personne qui participe reçoit la garantie que ses propos (observations ou propositions), seront débattus par le mini-public et donc pris en compte dans son travail. La CNDP a expérimenté ou suivi plusieurs exemples relevant de ce modèle d'articulation.

Lors de sa mission d'accompagnement pour la préparation du Grand Débat National (GDN), la CNDP avait proposé au Gouvernement, au-delà des conférences citoyennes régionales, « une assemblée citoyenne délibérative » qui interviendrait en fin de processus pour hiérarchiser les propositions émises lors du Grand Débat National⁵ ». Cette assemblée aurait été conçue pour délibérer sur toutes les propositions ou familles de propositions issues du débat, les amender et conclure le GDN avec une liste de priorités. La proposition n'a alors pas été retenue par les organisateurs.

Lors du débat public sur la plateforme photovoltaïque « Horizeo » en 2021, un mini-public composé par tirage au sort avait pour mission de suivre l'ensemble du débat public en assistant à toutes ses modalités (réunions publiques, points de contact, réunions de proximité...) afin de connaître les arguments et les propositions ayant émergé au fil des échanges.

La mission du mini-public n'était pas de se faire son propre avis à partir de cette matière, ni de recueillir et prioriser les propositions, mais de proposer le scénario qui lui semblait, de son point de vue, être de nature à créer le plus de consensus à l'issue du débat public. C'était une manière de donner à voir quelle pourrait être l'alternative la plus crédible au projet, non pas du point de vue du maître d'ouvrage mais du point de vue du public. Autre exemple : la concertation préalable portant sur le programme d'actions régional 7 en Bretagne. Cinq ateliers territoriaux, composés suite à un appel à manifestation d'intérêt, ont été mis en place en parallèle d'une phase participative ouverte à toute personne.

Chaque atelier territorial était piloté de manière autonome. Ils ont chacun approfondi une thématique du débat. Ensuite, de manière pyramidale, une assemblée multi-acteurs composée de membres de chaque atelier territorial (vingt-huit personnes) a débattu à partir de tous les arguments et propositions issus des ateliers territoriaux. Elle les a ensuite hiérarchisés.

L'expérience pilotée par la CNDP avec le CNA (Conseil National de l'Alimentation) d'un groupe de 20 personnes (10 en situation de précarité économique et 10 tirées au sort) travaillant sur la question de la précarité alimentaire est un autre exemple d'articulation progressive car l'atelier des 20 personnes s'est basé, entre autre, sur les résultats issus de 68 débats locaux ayant eu lieu partout en France pour construire ses propositions.

Il est intéressant de noter que dans ce modèle d'articulation pyramidale ou progressive, la parole peut revenir au grand public en débouchant par exemple sur une votation citoyenne. En 2020, la Convention Citoyenne pour l'Occitanie a organisé une votation citoyenne ouverte à toute personne de plus de 15 ans résidant dans la Région sur les propositions issues de la délibération du mini-public. La votation a été organisée par jugement majoritaire pour hiérarchiser et prioriser les familles d'action.



5) Rapport de Mission d'accompagnement et de conseil pour le Grand débat national.

Modèle d'articulation parallèle : le mini-public éclaire directement le décideur en parallèle d'une phase participative ouverte à toute personne

Dans l'articulation dite « parallèle », le mini-public ne délibère pas à partir d'éléments issus d'une phase participative ouverte à toute personne mais en parallèle de celle-ci. Ses conclusions s'ajoutent aux enseignements de la participation du public et peuvent être comparées avec eux.

Il peut s'agir de répondre à une question précise pour approfondir particulièrement un des thèmes soumis à la participation du public (par exemple lors du débat public sur le projet de parc éolien en mer au large de la Normandie en 2020) ou de recueillir l'avis délibéré d'un panel sur les principales questions débattues pendant le débat public ouvert à toutes et tous.

C'est le cas par exemple du « G400 » lors du débat public sur la Programmation pluriannuelle de l'énergie en 2018. 400 personnes tirées au sort, réunies à l'Assemblée nationale, ont délibéré sur les grands enjeux énergétiques selon une méthode inspirée du « sondage délibératif », les mêmes questions étaient soumises au débat public en parallèle, les réponses ont alors pu être comparées. En 2020 et 2021, l'atelier citoyen lors du débat public sur la liaison routière Fos sur mer-Salon de Provence est un autre exemple : ce mini-public, recruté aléatoirement, a produit un avis général sur la question du débat.

Dans un cas, la délibération en parallèle s'est effectuée avec un groupe d'élu.e.s. En 2021, la ville de Rennes a sollicité la CNDP pour un appui méthodologique sur une « Convention citoyenne sur le déploiement du réseau 5G à Rennes ». La ville a réuni un panel composé de manière hybride de personnes tirées au sort, de représentant.e.s du Conseil de développement, d'étudiant.e.s et d'élu.e.s « désignés par le Président de la mission au regard de leurs délégations et de leur implication dans les enjeux du développement de la 5G ». Le poids important des élu.e.s (50/50) a poussé les garantes à préconiser de séparer le groupe des élu.e.s du groupe des non-élu.e.s. Dans ce cas de figure, chaque groupe a donc délibéré en parallèle, la démarche a produit deux avis, deux éclairages.

Cette séparation des deux publics avait pour objectif d'éviter de possibles asymétries en suivant une logique de travail par groupes de pairs. Au-delà du public sélectionné, la possibilité de s'exprimer sur le sujet a été ouverte à toute personne pendant un mois et demi à travers un site participatif. Mais l'articulation est restée faible car seules certaines questions issues de cette plateforme ont été soumises au mini-public, et la CNDP ne considère pas que la seule participation en ligne puisse permettre une participation inclusive. En revanche, les conclusions du mini-public ont été présentées au

grand public lors d'un événement dédié. Suite à cet événement public, le mini-public n'a pas modifié ses conclusions en fonction des retours du public bien qu'il aurait été possible de l'envisager comme cela avait été recommandé par les garantes.

2. Lorsque le mini-public éclaire la participation du public :

Modèle d'articulation ressource : le mini-public livre un avis pour nourrir le débat public

Ce modèle d'articulation entre mini et maxi-public repose sur la conception du mini-public comme une « ressource » en amont, c'est-à-dire que ce dernier délibère pour verser au débat avec le public plus large un avis sur le même sujet que celui soumis à la participation ouverte du maxi-public. Contrairement à la catégorie « parallèle » où le mini-public a vocation à éclairer directement la décision, l'avis délibéré du mini-public ressource est utilisé pour éclairer les échanges pendant la phase participative et aider le public à se forger un avis.

Un exemple de ce modèle d'articulation est l'atelier citoyen lors du débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et sur l'arclanguedocien en 2006. Ce mini-public, composé de personnes sélectionnées par l'IFOP, était doté d'une gouvernance indépendante de celle du débat public dans lequel il s'insérait. Le mini-public avait pour mandat de formuler avant le débat public un avis sur le sujet traité « pour alimenter le débat public ». À l'ouverture du débat public, l'avis du mini-public a été édité à 20 000 exemplaires pour une diffusion large. Des auditions publiques ont également été organisées dans plusieurs villes (à Marseille, à Lyon, à Montpellier et à Avignon).

Un autre exemple est celui de l'Assemblée citoyenne pour l'agriculture mise en place dans la première partie du débat public sur la politique agricole française, le débat public ImPACtons. Cette assemblée avait pour mission de se positionner sur les orientations générales de la politique agricole. Le document de positionnement issu de cette assemblée pointait plusieurs volets de la politique agricole qui ont été débattus par un public large dans des ateliers de terrain.

Évaluatrice : le mini-public évalue l'information soumise au débat

Veiller à la qualité et les conditions d'information du public est un élément essentiel à toute démarche participative. Lorsque le mini-public est « évaluateur » de l'information, il n'émet pas un avis sur le sujet traité, son rôle se situe sur un autre plan : il participe - dans les cas analysés - à l'amélioration de la qualité et des conditions de l'information soumise au public.

Le mini-public peut, par exemple, tester l'intelligibilité de l'information (l'information est-elle présentée de manière claire et sans jargon d'experts ?), s'assurer de sa pluralité (l'information est-elle présentée de manière contradictoire et plurielle ?), de sa complétude (l'information est-elle suffisamment complète pour se forger un avis ?), etc. Il peut recommander des outils plus adaptés aux usages des publics concernés ou en lien avec l'accessibilité de l'information.

Des logiques de ce type ont été mis en place lors du débat public sur le PNGMDR (Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs) afin de tenter de sortir de la technicité du sujet et de clarifier les controverses pour permettre au public de bien identifier sur quoi porte les points d'accords et de désaccords entre les experts.

3. Lorsque le mini-public pilote ou co-organise les modalités de la participation du public :

Pilote/co-organisateur : le mini-public co-organise les modalités de délibération d'une phase participative ouverte à toute personne

Comme dans le cas précédent, le mini public « co-organisateur » n'émet pas un avis sur le sujet traité. Il intervient en amont de la démarche participative pour en définir les modalités : quelles controverses devront être débattues ? Quelles méthodes utilisées ? Quels outils mettre en place ? Quels publics mobiliser ? Selon

quelles stratégies de mobilisation ? Etc. Ce pilotage peut se poursuivre tout au long de la démarche jusqu'à la phase redditionnelle.

Ce type de combinaison a été mis en place dans le cadre du débat public NEO sur la nouvelle entrée ouest de Saint-Denis de La Réunion en 2020. Une assemblée citoyenne composée de manière hybride (un tiers des personnes issues des institutions participatives locales composées par tirage au sort, et deux tiers sélectionnés par tirage au sort après appel à manifestation d'intérêt) a délibéré sur deux week-ends pour définir les grands choix concernant l'organisation de la participation du public sur le projet à Saint-Denis. L'assemblée a ensuite été réunie à quatre reprises pour ajuster les modalités du débat au fur et à mesure de son avancée, débattre des orientations stratégiques et organiser la phase redditionnelle.

Ce type d'articulation a vocation à poursuivre la logique d'*empowerment* selon laquelle la procédure participative doit avant tout être utile au public, correspondre à ses besoins et ses attentes, avec des outils adaptés à ses usages, etc.

En 2019, dans le cadre de la participation du public sur le projet « RÉPONSES » du Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) Provence-Alpes-Côte d'Azur, un panel de personnes a été constitué avec pour mission de suivre et contrôler le dispositif de participation du public. Ce groupe de 65 volontaires, sélectionné.e.s suite à un appel à candidature lancé dans la presse, a suivi le déroulé de la concertation pour formuler des propositions concernant l'organisation du dispositif.



ENSEIGNEMENTS ET PROPOSITIONS POUR DES SÉQUENCES PARTICIPATIVES REPOSANT SUR L'ARTICULATION ENTRE MINI ET MAXI-PUBLIC

Les expériences de mini-public conduites ou accompagnées par la CNDP permettent de tirer un certain nombre d'enseignements et apportent un éclairage pour de futures démarches.

En premier lieu, il convient de souligner que lorsque la participation du public est encadrée par des obligations légales (comme notamment les procédures relevant du code de l'environnement), le recours exclusif au mini-public ne permet pas de respecter le droit de la participation tel qu'énoncé dans la Constitution⁶ dans la mesure où ce dispositif est basé sur la sélection des participants.

En effet le droit à la participation étant un droit individuel, pour être respecté la procédure doit permettre la participation à toute personne qui le souhaite. Il est donc insuffisant pour répondre aux obligations légales de la participation du public sur un projet, plan ou programme.

Au-delà du respect de ce droit constitutionnel, la combinaison avec un maxi-public permet également de mieux légitimer la décision qui en est issue en associant un large public⁷.

6) Art. 7. de la Charte de l'environnement : "Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement".

7) Sur ce point, voir Augagneur F. Casillo I., « Démocratie et environnement. Pour une délibération participative » (postface), La démocratie écologique, une pensée indisciplinée, J.-M. Fourniau, L. Blondiaux, D. Bourg et M.-A. Cohendet (dir. par), Hermann, 2022.

Quel que soit le cadre dans lequel la démarche participative se situe, la question plus large de l'articulation entre maxi et mini-public interroge plus généralement la manière de penser et de structurer les dispositifs, leur articulation à la sphère publique, avec la société civile organisée ainsi qu'à la décision. Plusieurs enseignements et préconisations peuvent être tirés de l'expérience de la CNDP. Les principales sont brièvement présentées ci-dessous afin de nourrir les réflexions et les nombreuses initiatives en cours sur le territoire.

1) Situer le mini-public dans une plus large séquence participative : au moins trois usages de combinaisons possibles

Pour les raisons évoquées ci-dessus, tant juridiques (respect du droit) que pratiques (légitimation), la CNDP recommande que les démarches participatives axées sur un mini-public soient combinées à des phases ouvertes à toute personne. Pour situer les mini-publics dans une plus large séquence participative, la CNDP a expérimenté 3 grandes familles d'usage du mini-public. La première question à se poser si l'on souhaite recourir à un mini-public est l'objectif recherché. Trois objectifs sont donc possibles : éclairage de la décision, éclairage du maxi-public et éclairage des organisateurs.

2) Penser et définir en amont l'articulation entre mini-public et maxi-public : 5 modèles d'articulation

Les expériences analysées ont montré que, dans tous les cas, la combinaison entre mini et maxi-public doit être pensée dès la conception des dispositifs.

L'ajustement en cours de route est souvent difficile à effectuer de manière efficace, car ce sont les moindres détails des dispositifs qui nécessitent d'être orientés dans le sens d'une articulation. Cela requiert de disposer d'outils, de technologies, de compétences en mesure de couvrir les exigences propres aux deux familles de dispositifs. La CNDP a expérimenté 5 modèles différents d'articulation, chaque articulation a fait preuve de son efficacité et contient des exemples de pistes à approfondir dans d'autres contextes.

3) Établir des règles claires d'articulation et d'organisation : 4 principes phares

Pour que les mini-publics soient situés dans une séquence participative plus large et pour que leur place et articulation avec d'autres dispositifs soient fructueuses, **plusieurs conditions** semblent nécessaires (au-delà des règles concernant toute organisation de mini-publics : temps dédié à l'information préalable des participant.e.s, moyens mis en oeuvre, représentativité de l'échantillon lorsqu'il est tiré au sort, etc.).

- le mini-public doit pouvoir être garanti par un tiers compétent en matière de garantie du droit à l'information et à la participation du public ;

- le mini-public doit être **relié de manière claire à la décision**, c'est-à-dire qu'il doit être explicité à quel maillon de la chaîne participative ou décisionnelle (en cas de recours exclusif au mini-public) il se situe. Cette explicitation peut passer par un encadrement juridique de la manière dont une convention citoyenne, par exemple, pourrait peser sur la décision et de la nature des réponses que le décideur doit et peut y apporter. Cela nécessiterait de légères modifications du code de l'environnement.

- Lorsqu'un mini-public est organisé dans une logique pyramidale/progressive après une phase de maxi-public (comme une « Convention citoyenne » articulée avec un débat ouvert par exemple), le public qui a participé à la phase ouverte à toute personne doit pouvoir connaître les suites données à ses observations et propositions dans les travaux du mini-public et les arguments mobilisés pour justifier ces suites.

Ainsi, le ou la garant.e doit s'assurer que le mini-public délibère à partir des éléments de cette phase. Si ce n'est pas le cas, l'articulation devient parallèle et les contributions du grand public devront être – conjointement à celles du mini-public – directement restituées auprès du décideur et une reddition des comptes devra être organisée sur cette restitution.

- bien que l'esprit du mini-public soit souvent orienté vers la recherche du consensus, le mini-public doit être conduit de manière à ne pas éteindre, évacuer ou éviter les points de vue partisans ou les éléments conflictuels, **les dissensus et les consensus doivent être clairement explicités** publiquement et à la fin de la démarche (particulièrement lorsqu'il s'agit d'éclairer le maxi-public ou les organisateurs). Les opinions dissidentes devront alors figurer dans le document final.

- les différentes expériences analysées par la CNDP ont montré l'importance d'assurer une **traçabilité des échanges**, pour ne pas seulement rendre public l'avis formulé par le mini-public, mais permettre de montrer les chemins argumentatifs parcourus, les éventuels désaccords et leurs évolutions.

Ces quelques propositions ne sont ni exhaustives ni ont vocation à produire une référence méthodologique unique concernant les mini-publics. Elles se concentrent plutôt sur la nécessité d'articuler davantage et mieux les mini-publics avec des démarches de participation ouvertes à un large public.

La CNDP a analysé ses expériences dans ce domaine et a identifié des pistes possibles, déjà expérimentées et bien évidemment, de nouvelles articulations sont encore possibles et à inventer.

La CNDP constitue en ce sens un laboratoire privilégié d'expérimentation démocratique et participative, et contribue ainsi à la réflexion collective sur le développement de la démocratie participative et délibérative en France.

LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC (CNDP), AUTORITÉ GARANTE DU DÉBAT PUBLIC

Chacune et chacun a le pouvoir de peser sur les projets et les politiques concernant notre environnement. La Constitution vous reconnaît le droit d'être informé et de participer à ces décisions, et nous en sommes les défenseurs neutres et indépendants.

Autorité administrative indépendante, la CNDP a été créée en 1995 par la loi Barnier. Elle veille au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes ayant un impact sur l'environnement.

Instance collégiale de 25 membres, elle est composée d'une présidente, Chantal Jouanno, de deux vice-président.e.s, Ilaria Casillo et Floran Augagneur, ainsi que 22 membres inamovibles pendant 5 ans : magistrat.e.s, élu.e.s et représentant.e.s de la société civile.

La CNDP ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité.

LES VALEURS DE LA CNDP



indépendance



égalité de
traitement
des opinions



neutralité



argumentation



transparence



inclusion
des publics

LA CNDP
commission
nationale du
débat public



@CNDPDebatPublic



facebook.com/debatpublic



commission-nationale-du-débat-public

244, boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France - T +33 (0)1 44 49 85 60
contact@debatpublic.fr

Retrouvez-nous sur www.debatpublic.fr
Consultez la liste nationale des garant.e.s sur
www.debatpublic.fr/garants

ANNEXE | ASSEMBLÉES CITOYENNES : EXPÉRIENCES DE LA CNDP

Nom de concertation et sujet principal ET Nom de la démarche de mini-public	Sujet et objectif de travail du mini-public	Mandataire du mini-public	Organisation et pilotage de la démarche de mini-public	Méthode de sélection des participant.e.s	Nombre de participant.e.s	Durée	Type de production finale	Quelle articulation : mini/maxi aucune autre*
Concertation préalable portant sur le Programme d'actions nitrates de la Région Bretagne - Assemblée multi-acteurs	L'objectif était de hiérarchiser les propositions issues des ateliers territoriaux de cette concertation préalable.	DREAL Bretagne	Pilotage par l'équipe en charge de la concertation et la garante de la CNDP	Mixte (volontaire / ciblé)	26	1 journée	Hiérarchisation	Pyramidale + Parallèle
Mission d'appui et de conseil - Convention citoyenne pour le numérique responsable	L'objectif était d'élaborer des propositions par rapport au questionnement suivant : comment agir localement pour rendre le numérique responsable ?	Ville de Poitiers	Mise en place d'un comité de suivi multi acteurs indépendant (CSMA)	Mixte (tirage au sort, ciblé)	30	3 mois	Recommandations	Parallèle
Mission d'appui et de conseil - Démocratie participative et quartiers prioritaires	L'objectif était de hiérarchiser les propositions prévues dans le rapport de la CNDP sur l'organisation et amélioration du dispositif participatif des conseils citoyens		CNDP	Un appel à s'inscrire et tirage au sort parmi ces candidat.e.s	80	1 journée	Hiérarchisation	Pyramidale ?
Mission d'appui et de conseil - Convention citoyenne sur le déploiement du réseau 5G à Rennes - La 5G à Rennes, le débat - la Mission d'étude	L'objectif était d'éclairer le débat public sur les conditions de déploiement de la 5G.	Ville de Rennes	L'animation était assurée par les services de la Ville de Rennes et de Rennes Métropole, avec l'appui d'une assistance de maîtrise d'ouvrage concertation. Ainsi que deux garantes de la CNDP qui ont accompagné et conseillé le porteur de la démarche.	Tirage au sort	40 soit : 16 citoyen.ne.s tiré.es au sort, 20 élu.es, 4 représentant.es de la société civile	2 mois	Avis	Pyramidale (ou Parallèle)

Nom de concertation et sujet principal ET Nom de la démarche de mini-public	Sujet et objectif de travail du mini-public	Mandataire du mini-public	Organisation et pilotage de la démarche de mini-public	Méthode de sélection des participant.e.s	Nombre de participant.e.s	Durée	Type de production finale	Quelle articulation : mini/maxi aucune autre*
Mission d'appui et de conseil sur le PTGE de la Garonne en amont de Portet-sur-Garonne – Dialogue citoyen autour d'un panel citoyen	L'objectif était de produire un avis éclairé en réponse à la question "Protection et partage des ressources en eau à l'heure du CC : quelles actions mettre en œuvre ?"	Département de la Haute Garonne, COTECH et COFIL qui associent les partenaires institutionnels	L'animation a été réalisée par des prestataires. La démarche était accompagnée par une garante.	Tirage au sort	30	3 mois	Avis	Parallèle
Mission d'appui et de conseil – Convention citoyenne pour l'Occitanie	L'objectif était de formuler "attentes et mesures concrètes pour améliorer la vie des habitants"	Région Occitanie	Piloté par la région Occitanie, Mission d'appui et de conseil CNDP + d'autres garant.e.s	Tirage au sort	103	2 sessions de 3 journées puis 1 journée de conclusion	Recommandations	Parallèle / Pyramide inversée, même si l'action du grand public se limite à une simple votation
Mission d'appui et de conseil – Projet REPONSE – « Réduire les pollutions en santé environnement » autour de l'étang de Berre – Panel citoyen	L'objectif était de formuler un avis sur le dispositif de suivi des actions menées par le S3PI et d'obtenir des propositions complémentaires	Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles PACA		Volontariat : appel à candidature lancé dans la presse	65	3 jours non consécutifs	Avis	Pilote
Concertation préalable – Projet de réaménagement de l'aéroport Nantes Atlantique – Panel Citoyen	L'objectif était de formuler un avis sur l'aéroport Nantes Atlantique souhaité et de s'interroger sur l'articulation du projet avec la protection des populations et de l'environnement	Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC)	Organisé par la DGAC+ Animé par l'AMO de la DGAC, 2 experts, 2 animateur.ice.s + 2 garantes de la CNDP pour accompagner	Volontaire	37	3 jours non consécutifs	Avis	Parallèle

Nom de concertation et sujet principal ET Nom de la démarche de mini-public	Sujet et objectif de travail du mini-public	Mandataire du mini-public	Organisation et pilotage de la démarche de mini-public	Méthode de sélection des participant.e.s	Nombre de participant.e.s	Durée	Type de production finale	Quelle articulation : mini/maxi aucune autre*
Concertation préalable - Projet de centre de traitement de déchets ménagers à Romainville / Bobigny - Groupe citoyen	L'objectif était d'aborder 4 thématiques : la conception du projet, le prototypage d'outils de sensibilisation au tri, l'expérimentation de la collecte séparée des déchets alimentaires à Romainville et le fait de devenir un ambassadeur du tri	Syctom, agence métropolitaine des déchets ménagers	Animée par le Syctom	Mixte (tirage au sort + volontaire)	38	8 séances de travail	Positionnement	Pyramidale (Mais manque d'articulation avec le maxi-public. L'essentiel des actions a consisté en la réunion du groupe de citoyen.ne.s)
Débat public ImPACtons sur la politique agricole française - ACA Assemblée citoyenne pour l'agriculture - 2020	L'objectif était de produire un nouveau contrat social pour l'agriculture française (quels principes, quelles priorités, quels acteurs et moyens ?)	CPDP Commission particulière de débat public CNDP organisatrice du débat	Pilotée par la CPDP Conçue par un comité d'experts (mix : CPDP + expert.e.s thématiques extérieures)	Tirage au sort	124	2,5 jours consécutifs	Positionnement	Ressource le mini-public et ses travaux sont une source d'informations et d'idées soumis aux retours du grand public
Débat public Néo (Nouvelle entrée Ouest à Saint-Denis de La Réunion) - Conférence de citoyens en amont du débat, transformé en « Comité de suivi » au fil du débat. - 2020-21	L'objectif était de définir les modalités d'information et de participation du public avant le débat et d'en assurer le suivi jusqu'à la reddition des comptes	CPDP Commission particulière de débat public CNDP organisatrice du débat	Pilotée par la CPDP	Mixte : - les membres des instances participatives locales (elles-mêmes composées par tirage au sort) - tirage au sort après appel à manifestation d'intérêt sur quatre catégories de public concernées par le projet (riverains, commerçants, étudiants et usagers de la route)	60	Deux week-ends en présence suivis de quatre séances de travail en visio	Recommandations	Pilote le mini-public co-organise ou oriente les organisateurs sur les modalités d'information, de participation et de mobilisation du maxi-public.

Nom de concertation et sujet principal ET Nom de la démarche de mini-public	Sujet et objectif de travail du mini-public	Mandataire du mini-public	Organisation et pilotage de la démarche de mini-public	Méthode de sélection des participant.e.s	Nombre de participant.e.s	Durée	Type de production finale	Quelle articulation : mini/maxi aucune autre*
Débat public Dunkerque éolien en mer - Le groupe témoin	L'objectif était de produire un avis sur le projet mis en débat ainsi que sur la conduite du débat en lui-même	CPDP Commission particulière de débat public CNDP organisatrice du débat	Pilotée par la CPDP avec l'appui d'une agence de conseil	Tirage au sort par un cabinet de conseil spécialisé	19	3 jours non consécutifs	avis	Parallèle Les participant.e.s sont sollicité.e.s sur le même périmètre de questions que le maxi-public, avec ou non, la volonté de comparer les conclusions du maxi et du mini public. Éclaire directement le décideur.
Débat public sur la liaison routière Fos - Salon - L'atelier citoyen	L'objectif était de déterminer les conditions d'amélioration des déplacements et transports dans l'ouest de l'étang de Berre à l'horizon 2030 et de formuler des recommandations pour la décision publique	CPDP Commission particulière de débat public CNDP organisatrice du débat	Pilotée par la CPDP	Tirage au sort par un cabinet de conseil spécialisé	17	3 jours non consécutifs	avis	Parallèle Les participant.e.s sont sollicité.e.s sur le même périmètre de questions que le maxi-public, avec ou non, la volonté de comparer les conclusions du maxi et du mini public. Éclaire directement le décideur.
Débat public En mer, en Normandie, de nouvelles éoliennes ? - Atelier citoyen - 2020	L'objectif était de localiser le ou les futurs parcs éoliens (cartes collectives)	CPDP Commission particulière de débat public CNDP organisatrice du débat	Pilotée par la CPDP	Tirage au sort par un cabinet de conseil spécialisé	21	2 jours non consécutifs	recommandations	Parallèle Les participant.e.s sont sollicité.e.s sur le même périmètre de questions que le maxi-public, avec ou non, la volonté de comparer les conclusions du maxi et du mini public. Éclaire directement le décideur.
Débat public - Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) - Groupe miroir - 2019	L'objectif a été déterminé par le groupe lui-même, qui s'est proposé de réfléchir à la question suivante « Que nous a-t-on légué, et que laisserons-nous à nos enfants ? »	CPDP Commission particulière de débat public CNDP organisatrice du débat	Pilotée par la CPDP	Tirage au sort par un cabinet de conseil spécialisé	14	3 week-ends non consécutifs	positionnement	Régulatrice régule l'information versée à la maxi-délibération

Nom de concertation et sujet principal ET Nom de la démarche de mini-public	Sujet et objectif de travail du mini-public	Mandataire du mini-public	Organisation et pilotage de la démarche de mini-public	Méthode de sélection des participant.e.s	Nombre de participant.e.s	Durée	Type de production finale	Quelle articulation : mini/maxi aucune autre*
Débat public - Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) - Atelier de la relève - 2019	L'objectif était d'échanger sur la base de mise en situation sur la gestion des déchets de haute activité (HA) et de très faible activité (TFA)	CPDP Commission particulière de débat public CNDP organisatrice du débat	Pilotée par la CPDP	Appel à volontariat	40	1,5 jour	avis	Parallèle Les participant.e.s sont sollicité.e.s sur le même périmètre de questions que le maxi-public, avec ou non, la volonté de comparer les conclusions du maxi et du mini public. Éclaire directement le décideur.
Débat public - Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) - G400	L'objectif était de répondre à un questionnaire sur le mix énergétique français. Questionnaire également diffusé auprès du grand public, afin de pouvoir en comparer les résultats.	CPDP Commission particulière de débat public CNDP organisatrice du débat	Pilotée par la CPDP	Tirage au sort par un cabinet de conseil spécialisé	400	1 jour	Positionnement	Parallèle Les participant.e.s sont sollicité.e.s sur le même périmètre de questions que le maxi-public, avec ou non, la volonté de comparer les conclusions du maxi et du mini public. Éclaire directement le décideur.
Débat public - Troisième ligne de métro à Toulouse - Dialogue 3D	L'objectif était de répondre à un questionnaire sur l'opportunité du projet, ses conditions de mise en œuvre et ses caractéristiques, à trois échelles territoriales différentes pour en comparer les résultats.	CPDP Commission particulière de débat public CNDP organisatrice du débat	Pilotée par la CPDP	Constitution d'un panel représentatif par un institut de sondage	81	1 jour	Positionnement	Parallèle Les participant.e.s sont sollicité.e.s sur le même périmètre de questions que le maxi-public, avec ou non, la volonté de comparer les conclusions du maxi et du mini public. Éclaire directement le décideur.
Débat public - Horizéo (plateforme bas carbone à Saucats) - Panel citoyen	L'objectif était de déterminer quelle était la version du projet la plus consensuelle ayant émergé à l'issue du débat	CPDP Commission particulière de débat public CNDP organisatrice du débat	Pilotée par la CPDP	Tirage au sort par un cabinet de conseil spécialisé	16	9 séances de travail non consécutives	Avis	Pyramide le mini-public arrive à la fin du processus pour finaliser les propositions et travailler sur les résultats de la démarche grand public

Nom de concertation et sujet principal ET Nom de la démarche de mini-public	Sujet et objectif de travail du mini-public	Mandataire du mini-public	Organisation et pilotage de la démarche de mini-public	Méthode de sélection des participant.e.s	Nombre de participant.e.s	Durée	Type de production finale	Quelle articulation : mini/maxi aucune autre*
Débat public - Cigéo - Conférence de citoyen.ne.s	L'objectif était de formuler un avis sur la gestion des déchets radioactifs et plus particulièrement sur le projet de stockage géologique profond Cigéo	CPDP Commission particulière de débat public CNDP organisatrice du débat	Pilotée par la CPDP et un comité de pilotage composé d'expert.e.s + comité d'évaluation composé de chercheur.e.s indépendant.e.s	Sélection par le comité de pilotage sur la base d'une liste établie par l'institut de sondage IPSOS	17	3 week-ends	Avis	Parallèle Les participant.e.s sont sollicité.e.s sur le même périmètre de questions que le maxi-public, avec ou non, la volonté de comparer les conclusions du maxi et du mini public. Éclaire directement le décideur.
Débat public sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien - Atelier citoyen - 2006	L'objectif était d'émettre un avis sur la politique de transports dans la vallée du Rhône, vers l'Espagne	CPDP Commission particulière de débat public CNDP organisatrice du débat	Pilotée par la CPDP et un comité de pilotage composé de 9 expert.e.s pluralistes, lui-même assisté d'un secrétariat scientifique.	Sélection par le comité de pilotage sur la base d'une liste établie par l'institut de sondage IFOP	15	3 week-ends	Avis	Parallèle Les participant.e.s sont sollicité.e.s sur le même périmètre de questions que le maxi-public, avec ou non, la volonté de comparer les conclusions du maxi et du mini public. Éclaire directement le décideur.
Mission d'appui à GRENOBLE-ALPES METROPOLE : Convention citoyenne métropolitaine pour le climat	L'objectif était de formuler un avis sur les actions à mener pour diminuer de moitié les émissions de gaz à effet de serre liées à nos activités et de penser notre adaptations aux conditions environnementales en évolution	Grenoble-Alpes Métropole	Grenoble-Alpes Métropole a mandaté un Comité opérationnel pour organiser la Convention citoyenne. Le président de la Métropole a aussi désigné un Collège de 3 garant.e.s proposés par la mission d'appui de la CNDP.	Tirage au sort	150	5 sessions en présentiel + sessions en visio.	Recommandations	En cours de définition
Mission d'appui - Projet de révision du PCAET d'EST-ENSEMBLE	L'objectif était d'établir une série de mesures concrètes pour lutter contre le dérèglement climatique dans le respect de la justice sociale et environnementale, en prenant en compte la biodiversité, dans le champ de compétence des villes.	Etablissement public Territorial Est Ensemble (incluant 9 communes du Grand Paris)	Aux 2 garants CNDP ont été joints par Est Ensemble, 3 personnalités qualifiées, le tout constituant le collège des protectrices et protecteurs. L'animation a été réalisée par des prestataires	Tirage au sort	100	De septembre 2021 à Février 2022.	Avis	Pyramide