



**PACTE**

DE CITOYENNETÉ  
MÉTROPOLITAINE



# SOMMAIRE

<b>PRÉAMBULE</b> .....	<b>4</b>
<b>PARTIE 1 - FINALITÉS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE</b> .....	<b>6</b>
Éclairer la décision publique et transformer l'action publique métropolitaine .....	7
Soutenir une citoyenneté métropolitaine .....	7
Accompagner une vision prospective du territoire .....	7
Développer une culture et une pratique du débat public .....	8
Soutenir le pouvoir d'agir des citoyens, citoyennes et acteurs du territoire .....	8
<b>PARTIE 2 - PRINCIPES D'ACTIONS ET ENGAGEMENTS</b> .....	<b>9</b>
Pour qui ? .....	10
Sur quoi ? .....	10
Comment ? .....	10
1- OPPORTUNITÉ .....	10
2- CLARTÉ DES RÈGLES DU JEU .....	11
3- PLURALITÉ ET DIVERSITÉ .....	11
4- INCLUSION .....	11
5- EXPERTISE D'USAGES, EXPÉRIENCES SENSIBLES ET CAPACITÉ D'AGIR .....	12
6- DÉLIBÉRATIF .....	12
7- DISTANCIATION .....	12
8- RESPONSABILITÉ .....	12
9- INSTRUCTION .....	13
10- TRANSPARENCE ET TRAÇABILITÉ .....	13
11- ÉVALUATION .....	13
12- DROIT DE SUITE .....	13
Charte de la participation citoyenne métropolitaine .....	14
<b>PARTIE 3 - OFFRE DE PARTICIPATION</b> .....	<b>15</b>
ACTUALISER LES POLITIQUES PUBLIQUES .....	16
Les démarches de dialogue citoyen .....	16
L'évaluation participative à visée démocratique .....	17
Le numérique citoyen .....	17
ANTICIPER ET ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS .....	18
La prospective citoyenne .....	18
La gouvernance ouverte .....	18
CO-CONSTRUIRE LES PROJETS .....	19
La fabrique de la ville dialoguée .....	19
Dialogue de proximité .....	19
SOUTENIR LE POUVOIR D'AGIR .....	20
La capacitation .....	20
Le droit d'interpellation .....	20
<b>PARTIE 4 - LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	<b>21</b>
REFONDATION DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT .....	22
VOCATION PRINCIPALE, FONCTIONS ET PÉRIMÈTRE .....	23
PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT ET ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES .....	23
<b>PARTIE 5 - GOUVERNANCE ET ÉVALUATION DU PACTE</b> .....	<b>24</b>
<b>LEXIQUE</b> .....	<b>26</b>
<b>DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE</b> .....	<b>27</b>

## PRÉAMBULE

**N**antes Métropole, déjà reconnue en matière de dialogue citoyen sur le plan national et européen avec notamment le Prix Nantes Capitale européenne de l'innovation décerné en 2019, a souhaité passer un nouveau cap dans son engagement en faveur de la participation des citoyens et acteurs au projet de la métropole.

C'est dans un contexte de **transition démocratique**, que le Pacte de citoyenneté métropolitaine prend place. D'une part les dernières élections témoignent d'une montée de l'abstention, et d'autre part force est de constater que la citoyenneté prend aussi par ailleurs aujourd'hui des formes variées, inventives et parfois, en dehors des cadres institutionnels.

Ce paysage des citoyennetés actives qui se recompose et s'expérimente localement par toutes les générations doit être pris en compte. Nantes Métropole en tant qu'acteur public, décideur et gestionnaire de services de premier ordre pour le territoire métropolitain et ses habitants, souhaite prendre toute sa part pour relever ces défis démocratiques.

Le Pacte de citoyenneté de Nantes Métropole ambitionne d'accompagner cette transition en réformant la manière dont la collectivité prend des décisions en associant les citoyens et acteurs et en tenant compte de leurs expressions diverses dans la conduite des projets et politiques publiques.

Nantes Métropole soutient la citoyenneté active de tous les habitants et usagers de son territoire et leur rôle pour enrichir l'action publique décidée par les élus métropolitains. Nantes Métropole fait le choix d'investir le dialogue et la coopération avec les citoyens, citoyennes et acteurs comme principe d'action majeur et engagement démocratique de son territoire.

Par ailleurs, Nantes Métropole considère qu'elle a une responsabilité particulière dans la mise en œuvre des grandes transitions écologiques, sociales, technologiques et ces changements ne peuvent s'envisager que si les citoyens, citoyennes et acteurs en sont pleinement parties-prenantes.

L'échelle métropolitaine en conjuguant une puissance d'action et une proximité réelle avec les habitants via le rôle des maires et de leurs équipes, est propice à mener un dialogue citoyen fécond et utile avec et pour toutes et tous. Encore faut-il en avoir la volonté, au risque sinon de gouverner une institution trop lointaine. Il faut aussi choisir d'investir des ressources dans la participation et son organisation. En effet, la participation citoyenne ou l'évaluation sont des pratiques qui ne s'improvisent pas, exigeantes pour les élus et les services dans leur mise en œuvre comme dans leur impact sur la transformation de l'action publique. C'est le choix que Nantes Métropole a fait et souhaite encore approfondir.

Le Pacte de citoyenneté métropolitaine constitue ainsi **un socle institutionnel et politique inédit** qui fixe un cadre engageant pour la collectivité (élus et agents) dans la mise en œuvre de la participation citoyenne. Il formule des valeurs et des engagements en faveur **d'une métropole participative et citoyenne** qui reconnaît, promeut et soutient la citoyenneté métropolitaine pour que :

- les citoyens participent à l'élaboration des décisions qui les concernent,
- les grandes mutations du territoire soient débattues avec les citoyens,
- les citoyens soient soutenus dans leur capacité à agir et à mettre en œuvre des initiatives d'intérêt général.

Le Pacte de citoyenneté métropolitaine énonce les finalités que les élus entendent donner à la participation citoyenne. 12 principes d'action sont identifiés, issus de nombreuses expérimentations et faisant référence à des chartes nationales et européennes qui garantissent la sincérité et la qualité démocratique des démarches.

**Le Conseil de développement**, comme instance citoyenne attachée à la métropole depuis sa création, participe de cette volonté de démocratie territoriale. Un chapitre lui est consacré qui l'inscrit dans un nouveau cycle avec des missions redéfinies, qu'il continuera à mettre en œuvre en toute autonomie.

Le Pacte de citoyenneté métropolitaine, comme l'ensemble des pactes adoptés en ce début de mandat qui constitue l'armature du fonctionnement métropolitain est un texte de référence institutionnel et interne à la collectivité. En complément, une charte de la participation métropolitaine sera élaborée à destination des citoyens et des acteurs afin de favoriser l'appropriation et la diffusion des principes et engagements de ce document.

Au moment où la société française est prompte aux doutes, aux tensions, marquée après une crise sanitaire sans précédent, pouvoir offrir aux citoyens, citoyennes et acteurs de notre métropole des occasions d'échanger, apprendre de l'autre, faire ensemble est un choix fort et indispensable.

Il est important ici de réaffirmer que la vitalité démocratique de notre territoire est l'affaire de toutes et tous, animée et défendue par de nombreux acteurs, à toutes les échelles et en particulier en proximité dans chaque commune. Si les pratiques sont diverses, nous avons en commun le respect des expressions plurielles et en particulier des plus éloignés du débat public ; le respect d'un cadre de débat républicain. Nantes Métropole sera attentive aux nouvelles formes d'expression et d'engagement des citoyens, et souhaite soutenir les innovations en la matière et à faire évoluer ses pratiques en conséquence.

La démocratie est ce que l'on est capable d'en faire, des règles que l'on se donne pour penser et agir ensemble, pour le plus grand nombre aujourd'hui et les générations futures demain.

# PARTIE **1**

## FINALITÉS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

La Métropole confirme le dialogue citoyen comme une signature de son territoire et comme un principe d'action intégré pour conduire l'action publique locale. Les élus fixent **5 finalités principales** à la participation des citoyens et citoyennes.

**FINALITÉ 1**

## Éclairer la décision publique et transformer l'action publique métropolitaine

Parce que les décisions sont plus justes, plus efficaces et mieux comprises quand elles sont enrichies du point de vue des citoyens, Nantes Métropole s'engage à associer les habitants et les acteurs au processus de décision dans le cadre de démarches participatives concernant les politiques publiques et projets structurants du territoire métropolitain. Ils pourront être associés aux différentes étapes du cycle de vie d'une politique publique : de la conception à la mise en œuvre, la gestion jusqu'à l'évaluation.

Le dialogue citoyen, par la mise en débat avec les parties prenantes et les propositions qui en résultent, constitue une aide à la décision pour les élus pour adapter et transformer l'action publique, pour rendre les services publics plus efficaces, au plus près des attentes et besoins des citoyens.

**FINALITÉ 2**

## Soutenir une citoyenneté métropolitaine

La métropole entend rapprocher le citoyen des décisions qui le concernent et soutenir l'expression d'une citoyenneté métropolitaine. Cette ambition se conjugue à toutes les échelles d'action : quartiers, communes, pôles de proximité, territoires de projet, métropole, bassin de vie, en y associant les territoires voisins (alliance des territoires). L'échelle ou les échelles des démarches de dialogue citoyen sont définies au regard des enjeux portés par le sujet du débat ou les implications d'usage du projet.

Le dialogue entre les élus et les citoyens en continu et selon diverses modalités est une condition pour cultiver un esprit de confiance et d'exigence réciproque. L'émergence d'une citoyenneté à l'échelle des 24 communes signifie l'appartenance à une communauté citoyenne métropolitaine où chacun a des droits et des devoirs.

L'engagement des 24 communes dans la mise en œuvre du dialogue citoyen, selon des modes choisis et soutenus par la métropole, doit contribuer à cet objectif et faire de la participation citoyenne une culture commune (en référence au volet 4 du Pacte de gouvernance adopté en Conseil Métropolitain le 9 avril 2021).

**FINALITÉ 3**

## Accompagner une vision prospective du territoire

Afin de répondre aux nombreux défis des transitions écologiques, sociales et démocratiques et mieux les accompagner, la métropole nantaise s'engage à associer les citoyens, citoyennes et acteurs sur des sujets majeurs impactant l'avenir du territoire. Elle s'engage à informer sur les choix, faire pédagogie de son action, à organiser les débats, y compris l'expression de controverses, à faire connaître la diversité des points de vue.

La Métropole constitue une des échelles où s'élaborent les grandes orientations pour le futur et où se trouvent les leviers d'actions. Mobiliser les parties-prenantes autour d'une vision prospective et partagée du territoire, vise à permettre :

- pour les citoyens de mieux appréhender les changements dans leur vie de tous les jours, de manière inclusive et positive,
- pour les acteurs de pouvoir anticiper, contribuer et développer des nouvelles initiatives et solutions.

## FINALITÉ 4

### Développer une culture et une pratique du débat public

Convaincue que le débat et les échanges contradictoires constituent une des clés de la démocratie territoriale pour faire face au risque d'une société fragmentée et clivée, la Métropole s'engage à insuffler et à développer la culture et la pratique du débat public.

Elle entend créer les conditions favorables à la mise en débat de ses politiques publiques et de ses projets au sein d'espaces de dialogue apaisés, constructifs, formateurs (au sens de l'éducation populaire), respectueux de chacun et chacune.

Par ailleurs, Nantes Métropole favorise l'exercice démocratique du débat porté par d'autres acteurs via des ressources (subventions, mise à disposition de locaux, etc.), à des événements, à des organisations et associations. Elle soutient le pouvoir d'interpellation et s'engage à mettre à l'agenda des sujets de débat proposés par les citoyens, selon des modalités de saisine à venir (voir détail page 20).

## FINALITÉ 5

### Soutenir le pouvoir d'agir des citoyens, citoyennes et acteurs du territoire

Les citoyens et les acteurs prennent des initiatives, manifestent de l'appétence à mettre en œuvre et à expérimenter des actions collectives de proximité ou des coopérations. Pour répondre à ces nouvelles formes d'engagement, la Métropole s'engage à encourager et à soutenir les citoyens et les acteurs dans leur capacité à agir à cette échelle du territoire, à promouvoir le pouvoir d'agir dans un esprit de responsabilité partagée, en favorisant des expressions et des expériences d'usages, en soutenant l'innovation et l'expérimentation citoyenne.

## PARTIE 2

# PRINCIPES D' ACTIONS ET ENGAGEMENTS

Afin de répondre aux 5 finalités énoncées dans le Pacte de citoyenneté métropolitaine, des **principes d'actions et des conditions de réussite** sont identifiés et formulés dans cette partie.

Ces principes d'actions se réfèrent à différentes chartes auxquelles Nantes Métropole souscrit :

- Manifeste des métropoles participatives - Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne (ICPC)
- La Charte de la Société Française de l'Évaluation - Société Française de l'Évaluation (SFE)
- Les principes européens soutenant l'engagement citoyen - Eurocities

## POUR QUI ?

Les démarches participatives **s'adressent à tous les citoyens au sens large du terme**, sans référence à sa nationalité ou au fait de disposer du droit de vote ou bien encore à une limite d'âge. Le point de vue des enfants et des adolescents compte.

**La citoyenneté de résidence** reste l'un des principes d'inclusion, sans pour autant être exclusive au regard des projets de la métropole menés en lien avec d'autres territoires (l'alliance des territoires, échelle du bassin de vie, d'autres collectivités) et de la pratique numérique (contributions numériques anonymes et sans frontières).

**L'inclusion et l'accessibilité** sont deux principes majeurs sur lesquels la Métropole s'engage à favoriser la participation de tous et de toutes, notamment les citoyens plus vulnérables, éloignés de l'action publique.

## SUR QUOI ?

Les sujets débattus portent principalement sur les politiques publiques et les projets portés par Nantes Métropole ou peuvent dépasser le périmètre des compétences métropolitaines, dès lors que la Métropole dispose de leviers d'intervention ou d'interpellation.

Par ailleurs, la Métropole peut organiser des coopérations entre communes, pour des sujets de débats partagés.

En référence au pacte de gouvernance, les démarches de participation impliquant les décisions des communes sont de la responsabilité des maires.

La mise en débat des politiques publiques et des projets contribue à **construire et partager avec les citoyens et citoyennes une vision de l'intérêt général dans une perspective de justice sociale et écologique pour notre métropole**. Pour ce faire, Nantes Métropole s'engage à développer **une culture de la responsabilité** en portant à connaissance des citoyens et citoyennes, autant que possible, une information des impacts budgétaires (recommandation de la Cour des comptes) et également des impacts socio-écologiques comme éléments de débat et de choix.

## COMMENT ?

L'expérience acquise par Nantes Métropole permet d'identifier **12 principes d'actions** qui garantissent la qualité démocratique de la participation citoyenne. Nantes Métropole s'engage à les mettre en œuvre et les promouvoir :

### 1- OPPORTUNITÉ

Pour Nantes Métropole, la mobilisation de l'expertise citoyenne est particulièrement requise pour accompagner des projets et politiques publiques à fort enjeux de transition (conduite du changement) ou porteurs de tension (controverse) et qui offrent des possibilités importantes de renouvellement des représentations et des modes de faire (prospective ouverte, Grands débats et Convention citoyenne).

Pour éviter le risque de démarches alibis ou d'instrumentalisation de la parole citoyenne, un diagnostic d'opportunité est systématiquement conduit en amont de tout lancement de démarche afin de vérifier :

- si des marges de manœuvre sont possibles,
- s'il y a volonté tant politique que technique à agir et à transformer,
- si la temporalité est pertinente pour mettre en œuvre un processus délibératif complet et sincère,
- si la capacité à faire de l'ingénierie participative (managériale, coût, calendrier) est suffisante.

Cette étape de diagnostic est réalisée de façon impartiale, depuis une posture éthique et déontologique des professionnels de la participation, qui pourront solliciter un tiers garant pour assurer la distanciation requise. Ce diagnostic est consultatif et constitue une aide à la décision des élus, d'engager ou non une démarche.

Un **programme bisannuel** des démarches d'évaluation et de participation est proposé par les vice-présidents respectivement au dialogue citoyen et à l'évaluation, en lien avec les vice-présidents des thématiques concernées, aux instances de la Métropole : à l'exécutif et à la conférence des maires. La mise à l'agenda des sujets mis au débat relève in fine de la décision des élus.

Si tous les projets ou politiques publiques ne font pas l'objet de démarche de participation, pour autant Nantes Métropole s'engage à assurer pour l'ensemble des projets qu'elle engage (qu'ils fassent l'objet d'une procédure réglementaire ou non) un protocole d'information des citoyens et **des modalités de consultation** (réunion publique par exemple).

## 2- CLARTÉ DES RÈGLES DU JEU

Pour garantir la sincérité des démarches participatives et fixer le cadre du contrat démocratique entre élus et citoyens, les règles du jeu sont clairement établies dès le départ :

- les décisions des élus s'enrichissent du point de vue et de la mise en débat des citoyens et des acteurs, mais **ils restent décisionnaires et arbitrent in fine au titre du mandat qui leur a été confié par les élections**. Les élus sont responsables de la qualité et de la sincérité du processus de dialogue.
- le **périmètre de ce qui est mis en débat** et de ce qui ne l'est pas est clairement défini, tout comme ce à quoi va servir la contribution citoyenne.
- les règles du jeu sont écrites dans un **mandat de participation**. Ce dernier, signé par les élus, fait acte d'engagement, il est partagé avec les citoyens, citoyennes participants et accepté au démarrage de la démarche, lors de la séance d'installation.
- le **respect des droits des personnes** fait partie intégrante de la démarche (RGPD<sup>1</sup>, charte de la donnée métropolitaine, droit à l'image, anonymisation des données recueillies). Une posture "bienveillante" et de respect entre les participants fait partie des règles du bon déroulement d'une démarche, garantie par les animateurs.

## 3- PLURALITÉ ET DIVERSITÉ

Pour s'adapter et répondre aux besoins des habitants, les politiques publiques et les projets nécessitent de se nourrir et de s'ouvrir à une diversité de regards, d'approches et d'expériences, de situations vécues. C'est pourquoi les démarches participatives doivent **favoriser la pluralité des expressions et des points de vue, en associant une diversité de publics**, en particulier ceux plus éloignés des espaces de débat. En effet, le dialogue citoyen vise - autant que faire se peut - à rééquilibrer le poids des expressions entendues sur la scène démocratique locale, en offrant les moyens de produire une expression argumentée et sensible aux citoyens et citoyennes participants.

Pour éviter les effets de lobbys, effets de nombre, captation du débat (en particulier via les réseaux sociaux) les démarches participatives veillent à **garantir un équilibre des points de vue** dans les débats (cartographie des arguments en présence), ainsi **qu'un équilibre des profils** dans la constitution des panels (profils et territoires).

Le recours au tirage au sort et à **l'appel à candidatures volontaires** via la plateforme de dialogue citoyen pour constituer les panels sont favorisés. Les panels sont systématiquement redressés pour obtenir à minima la parité ; d'autres critères ayant trait aux enjeux traités pourront être ajoutés : âge, profil socio-démographique, géographique, type d'habitat, typologie de ménage, style de vie/usages, etc.

**C'est bien la diversité, gage d'une qualité délibérative et non la représentativité qui fonde la légitimité et la robustesse des démarches participatives.**

## 4 INCLUSION

L'offre de participation proposée par la Métropole est inclusive de toutes et tous.

- Une attention est portée aux **publics vulnérables**, à celles et ceux qui n'ont pas l'habitude de s'exprimer (les "sans voix") ou qui ont des difficultés à se faire entendre.
- Le point de vue des **enfants** est reconnu et sera sollicité pour des projets ayant une incidence directe sur leur vie quotidienne.
- Le point de vue des **femmes** est également particulièrement sollicité notamment concernant les projets d'aménagements urbains - dans une visée égalité femmes - hommes.
- Enfin, si l'expertise d'usage est recherchée, une attention particulière est portée au point de vue des **non-usagers** dans les démarches.

Les démarches de participation mobilisent des méthodes spécifiques "d'aller vers" pour répondre à ces objectifs. La Métropole s'engage à faciliter la participation du plus grand nombre en offrant des conditions et en levant les obstacles, via entre autres, le défraiement des coûts de transports et de garde d'enfants, l'accessibilité de l'information (méthode Facile à lire et à comprendre - FALC), etc.

Être en **situation de handicap** ne doit pas être une entrave à l'exercice de sa citoyenneté. La Métropole outre le fait qu'elle anime un Conseil métropolitain de l'accessibilité universelle (CMAU), accueille toutes personnes en situation de handicap dans l'ensemble de ces démarches et s'engage à en adapter les formats si nécessaire.

Enfin, Nantes Métropole pratique la participation citoyenne avec l'aide des outils numériques. À la faveur de la crise sanitaire, elle a pu expérimenter la mise en œuvre d'ateliers collectifs en distanciel, permettant d'ailleurs la participation de personnes éloignées du débat. Pour autant, **l'usage du numérique**, s'il peut être utilement mobilisé, ne saurait se substituer à une pratique en présentiel. Nantes Métropole s'assure que l'usage du numérique ne constitue pas une entrave à la citoyenneté (équipement, réseau, capacité, etc.) et met en place comme elle l'a fait dans le cadre de la Convention citoyenne les médiations et accompagnements nécessaires.

<sup>1</sup> Règlement général sur la protection des données

## 5- EXPERTISE D'USAGES, EXPÉRIENCES SENSIBLES ET CAPACITÉ D'AGIR

Les métropoles, de par leur histoire et leur échelle d'intervention, sont devenues des creusets de modes de vie très divers, où se côtoient des styles de vie, usages, vécus, riches de leurs différences, avec leurs synergies et leurs frictions ; leurs convergences et leurs contradictions. Cette sociologie est féconde d'idées, d'imaginaires et d'actions collectives. Chaque citoyen et citoyenne dispose d'une connaissance, d'une expertise d'usage de son environnement et un vécu de son quotidien qui, mobilisés dans un processus participatif, peut améliorer, renouveler des politiques publiques comme des projets.

En ce sens, les démarches participatives privilégient et s'appuient sur :

- l'expertise d'usages du territoire et de ses équipements, services, etc.,
- l'expérience sensible et le vécu des habitants,
- la connaissance, les convictions, représentations et les "vues d'ailleurs",
- le savoir-faire, les compétences, les capacités à faire.

La Métropole défend le parti-pris de **soutenir une expression citoyenne argumentée, sensible et humaniste comme complément à d'autres arguments plus techniques, financiers et experts dans les décisions à prendre**. La Métropole reconnaît l'expertise des citoyens et des acteurs, aux côtés de celle produite par des professionnels et des experts (expertise technique). Elle entend ne pas les opposer mais les faire se rencontrer et dialoguer.

Cette approche est d'autant plus nécessaire à un modèle de métropole "proche" et à hauteur d'habitant, qui promeut un développement fondé sur l'humain, le respect du vivant et dans un esprit profondément coopératif et inclusif.

## 6- DÉLIBÉRATIF

**L'argumentation et la confrontation des points de vue sont le coeur du travail délibératif** qui doit aboutir à la production d'un avis collectif. Celui-ci n'est pas une addition de points de vue, mais le fruit d'un cheminement collectif, qui fait état des consensus et des dissensus, et des controverses. La dynamique des échanges et le croisement des regards de participants qui ne se seraient pas rencontrés autrement, portent cet idéal démocratique et fondent la légitimité et la robustesse délibérative.

Pour nourrir le débat, **l'information apportée doit être fiable (documentée et sourcée), accessible, plurielle et contradictoire** afin de favoriser la compréhension des enjeux, d'autant plus quand ceux-ci sont techniques, scientifiques, complexes. Nantes Métropole s'engage à produire ces éléments d'information : document socle, document de décryptage comme "entrant" des débats. Elle pourra recourir à des comités experts pour garantir la pluralité de cette information.

## 7- DISTANCIATION

Les démarches participatives sont basées sur une relation de confiance. **Elles doivent être conduites de manière impartiale pour garantir la sincérité de la démarche vis-à-vis des participants :**

- la charte déontologique des élus (article 6) et la déontologie des praticiens de la participation (chartes professionnelles nationales) sont des référentiels "opposables",
- la prise de distance peut être renforcée par le recours à des tiers-garants : commission citoyenne, prestataire, personne qualifiée, garants, Commission Nationale du Débat Public (CNDP), Conseil de développement, etc.

## 8- RESPONSABILITÉ

La mise en œuvre de démarches participatives requiert des fonctions, des compétences et des postures spécifiques de la part des personnes en charge de les mettre en place. Aussi la répartition des rôles de chacun (élus, services, prestataires, citoyens, contributeurs experts, garants) est établie dès le début de la démarche participative et est clairement définie afin que le processus de dialogue puisse être garanti et se dérouler sans équivoque.

- **Chacune des parties-prenantes** est co-responsable de la bonne application des principes d'actions.
- **La Métropole** se doit de mobiliser les moyens financiers, techniques et humains adéquats et proportionnés à la conduite de la démarche participative.
- **Chaque citoyen** participant porte la responsabilité de la production collective (avis citoyens, préconisations). Les désaccords au sein du collectif sont tracés et écrits.

## 9- INSTRUCTION

La Métropole s'engage à organiser systématiquement l'instruction des avis citoyens et des recommandations issues des évaluations, c'est-à-dire à analyser sérieusement le contenu des préconisations, à mettre en œuvre les débats techniques et politiques nécessaires. Elle s'engage à produire une réponse écrite aux citoyens participants sur les arbitrages et engagements pris. Les choix politiques suite aux démarches participatives impactant le projet doivent être explicités. Ainsi, toute décision de faire ou de ne pas faire sera assortie d'une motivation circonstanciée via **une réponse argumentée** portée à connaissance des citoyens par les élus et rendue publique. Les décisions publiques étant prises au nom des citoyens, ceux-ci doivent pouvoir savoir comment les élus fondent leur décision.

La réponse argumentée clôture la démarche de participation et **vaut engagement de la Métropole à mettre en œuvre les actions retenues**, avec l'identification de financements et de calendrier, et pour certains engagements ils feront l'objet d'une délibération soumise au vote du conseil métropolitain.

Cette étape est primordiale, elle fait la preuve de l'utilité de la participation des citoyens, du temps que les participants y ont consacré et justifient aussi les moyens financiers et humains mobilisés par la collectivité dans l'ingénierie participative.

## 10- TRANSPARENCE ET TRAÇABILITÉ

Les démarches participatives sont conduites en toute transparence, avec des règles du jeu claires partagées par toutes et tous. Aussi, les contenus **des différentes étapes des démarches et les résultats des travaux sont systématiquement rendus publics et accessibles sur la plateforme du dialogue citoyen du site de la Métropole.**

## 11- ÉVALUATION

Toute démarche participative s'accompagne d'un bilan avec les participants (questionnaire) et d'un bilan évaluatif pour mesurer la dynamique participative en fonction des objectifs souhaités (diversité des publics, inclusion, nombre de séances, méthodes, etc.). Elle se traduit par la production **d'une fiche indicateur à l'issue de chaque démarche.**

Enfin, Nantes Métropole s'engage à produire **un bilan d'activités des démarches de Dialogue citoyen et d'évaluation** et à produire des indicateurs de suivi des principes inscrits dans le pacte. Ce bilan sera rendu public.

## 12- DROIT DE SUITE

La Métropole soutient l'organisation d'un droit de suite indépendant comme modalité de **veille citoyenne des engagements** pris à la suite d'un grand débat ou d'une démarche de participation. Il s'agit pour la Métropole d'assurer les conditions et les ressources (humaines et matérielles) pour que des citoyens et des citoyennes puissent porter un jugement sur l'avancée des actions, émettre des alertes si nécessaire. **Ce bilan est rendu public.**

Le droit de suite vise à :

- capitaliser la dynamique démocratique engagée durant la démarche de participation,
- s'appuyer sur l'interconnaissance des citoyens, citoyennes et acteurs et leur montée en compétences sur les sujets,
- poursuivre un dialogue approfondi et construit avec les élus pour garantir l'avancement des actions, leur adaptation sur le temps long,
- faire vivre le contrat de confiance.

Une des modalités du droit de suite peut se traduire par la création d'une **Gouvernance ouverte** dédiée à un projet ou à une politique publique. Cette gouvernance prend la forme d'une instance ou d'une communauté composée d'acteurs et de citoyens interlocuteurs au long court de la collectivité. Une de ses fonctions peut être d'assurer le suivi évaluatif des engagements et autres feuilles de routes

## CHARTRE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE MÉTROPOLITAINE

Si le Pacte de citoyenneté métropolitaine constitue un référentiel institutionnel et politique en référence à la Loi engagement et proximité, soumis à l'approbation du Conseil métropolitain, les élus ont souhaité pouvoir en tirer un document accessible aux habitants et acteurs du territoire. C'est pourquoi, dans le cadre de l'élaboration du pacte, un groupe de citoyens et citoyennes a été mobilisé pour travailler les contours d'une **Charte de la participation citoyenne métropolitaine**.

L'ensemble des principes cités dans le pacte sera traduit dans cette **Charte de la participation citoyenne métropolitaine**, qui forme un contrat de confiance et de clarté quant aux modalités des démarches citoyennes. Elle fixe les engagements et responsabilités réciproques de Nantes métropole et des participants. Cette charte, mode d'emploi concret à vocation à être transmise aux citoyens participants aux démarches initiées par Nantes Métropole. Elle sera également diffusée à l'occasion des appels d'offres ayant trait au dialogue citoyen et à l'évaluation.

Elle sera également **à disposition des communes** qui souhaitent l'utiliser ou s'en inspirer dès lors qu'elles engagent une démarche de participation citoyenne.

## PARTIE 3

# OFFRE DE PARTICIPATION

## Partis-pris et démarches démocratiques de la métropole nantaise

L'offre de participation développée par Nantes Métropole est le fruit de plusieurs années d'expérimentation, d'une structuration professionnelle importante de nouveaux métiers et d'un portage managérial volontariste. Nantes métropole porte la conviction que la transformation de l'action publique repose sur l'organisation d'un dialogue entre les élus, les citoyens et acteurs, le service public.

# ACTUALISER LES POLITIQUES PUBLIQUES

## LES DÉMARCHES DE DIALOGUE CITOYEN

La pratique participative des Villes et des Métropoles relève de la culture territoriale et politique dans laquelle elle s'inscrit. Les parti-pris politiques, tout comme la genèse et modes de faire dans les organisations teintent la couleur de la participation. À l'échelle nationale, la métropole nantaise est reconnue pour **un dialogue citoyen très intégré au processus de décision, à la conduite de projet et aux modes de faire de l'institution jusque dans son projet managérial.**

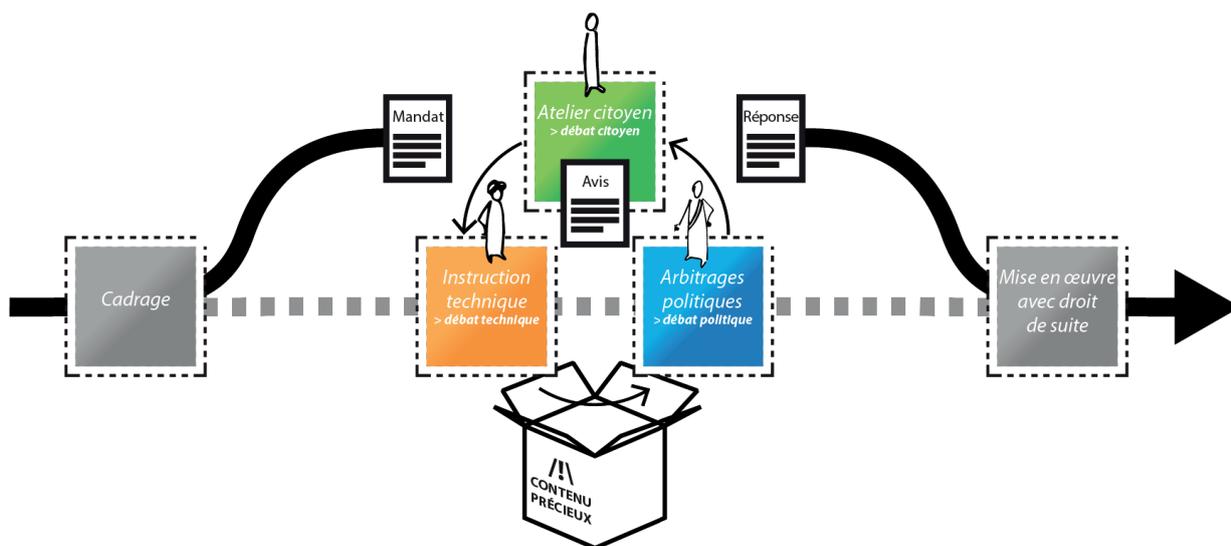
Ce qui qualifie la signature ou le positionnement spécifique de la métropole nantaise, c'est "la règle commune"<sup>2</sup>, avec l'instauration depuis plusieurs années d'un référentiel unique, qui balise les étapes d'un processus et qui s'applique à de nombreuses démarches, à des temporalités et des échelles diverses de participation. Ce référentiel est connu de tous. Il fait l'objet de formation des chefs de projets et participe d'une culture collective, tant professionnelle, que politique et citoyenne.

Sorte de "standard", ce référentiel détermine **4 étapes clefs** : mandat / avis citoyen / réponse argumentée / droit de suite . Ce processus garantit la sincérité de la démarche pour les citoyens et produit de l'efficacité démocratique dans sa capacité à influencer la décision et à transformer concrètement l'action publique. En outre, les démarches de dialogue citoyen, par l'expérience démocratique souvent qualitative, participent de l'éducation populaire. Les participants y développent une citoyenneté active, un intérêt pour la chose publique, des envies de poursuivre leur engagement.

Les démarches de dialogue citoyen reposent sur un travail délibératif en petits groupes (mini-publics) ou de "communautés" (ateliers citoyens) pouvant faire appel à une diversité de méthodes misant sur **la créativité, l'expérimentation et l'intelligence collective.** Une large palette de méthodes novatrices a pu être expérimentée : World Café (Ma ville demain, Nantes 2030), World Wide View (Grand Débat Loire), Théâtre Forum, Conférence de consensus (antennes relais), Balades urbaines (plans paysage patrimoine, éclairage public...), cartographie numérique (mobilité nocturne), kamishibai (point de vue des enfants), design et prototypage (équipement et application numérique), etc.

Les démarches de dialogue citoyen peuvent également mobiliser de la connaissance, des données, de l'information et/ou faire appel à des experts afin de permettre la montée en compétences des participants et de faciliter l'élaboration d'un avis argumenté sur des bases fiables (document socle et de décryptage, auditions d'experts, expertises inversées, tribunal des générations futures) Nantes Métropole a été reconnue en 2019 "**Capitale européenne de l'innovation**" pour sa **capacité à innover dans ses pratiques de mise à débat** de ses politiques publiques avec les citoyens et les acteurs. Elle s'engage à poursuivre cette dynamique et d'adapter ses approches et ses méthodes en lien avec les finalités recherchées.

## Concrètement | Une conduite de projet dialoguée



<sup>2</sup> « Quelques partis-pris d'organisation du dialogue citoyen dans les Métropoles », Christophe Beurois, Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne, Nantes Métropole, 2021

## L'ÉVALUATION PARTICIPATIVE À VISÉE DÉMOCRATIQUE

La Métropole nantaise a toujours affirmé son parti-pris en matière d'évaluation de ses politiques publiques : "l'évaluation participative à visée démocratique", lui confère un positionnement singulier en France où elle est davantage utilisée comme un outil au service de la performance et/ou de gestion. En interrogeant le sens et l'efficacité des politiques publiques - et pas seulement l'efficacité - et par la mise à débat avec les parties-prenantes (citoyens, usagers – non usagers, habitants), l'évaluation répond à sa finalité première : **produire un jugement évaluatif partagé pour aider à la décision politique et améliorer le service rendu aux habitants**. En prenant le risque de mettre en débat l'action publique, la collectivité se donne aussi les moyens de la défendre et de l'amender en reconsidérant les actions et les moyens mis en œuvre.

La démarche obéit à un processus rigoureux et exigeant, qui se déroule en plusieurs étapes (commande/référentiel d'évaluation/ collecte des données et analyse/mise en débat et formulation du jugement évaluatif

et des recommandations, diffusion des résultats) et se réfère à un cadre déontologique : **la Charte de la Société Française de l'évaluation**. Elle applique également les 12 principes d'actions inscrits dans le Pacte de citoyenneté métropolitaine.

L'évaluation participative propose une largeur et une profondeur de la participation. La Métropole nantaise associe les citoyens et les acteurs aux différentes étapes de cette démarche, et peut expérimenter **la délégation de l'évaluation à des citoyens** ("les citoyens évaluateurs"). Dans ce cas, la collectivité s'engage à fournir aux citoyens volontaires les outils, méthodes, données et ressources nécessaires pour devenir évaluateurs.

Pour répondre aux engagements de transparence et de publication des résultats d'une démarche d'évaluation, la métropole nantaise dispose d'une édition dédiée : "Les Cahiers de l'évaluation" mis en ligne à l'issue de chaque démarche sur la plateforme du dialogue citoyen.

## LE NUMÉRIQUE CITOYEN

La question du numérique infuse depuis longtemps dans la culture participative, en soutien des pratiques démocratiques. Nantes Métropole propose dans le cadre de ses démarches participatives de nombreuses modalités d'implication des citoyens en distanciel : mode de recrutement (appel à volontaires), contributions individuelles et collectives (cahiers d'acteurs), possibilités de votation, questionnaire en ligne, partage de connaissances, cartographie collaborative, traçabilité des étapes, etc. qui élargissent complètement, enrichissent le débat et donnent à voir au plus grand nombre.

La crise sanitaire a accéléré l'utilisation du numérique pour assurer la continuité du dialogue avec les habitants et les acteurs et a offert l'opportunité de réinventer les espaces de discussion et permettre une nouvelle expérience démocratique. La Convention citoyenne de Nantes illustre une démarche délibérative de grande ampleur 100 % distancielle tout en garantissant les principes cités plus haut.

Nantes Métropole reconnaît que **le numérique dispose de nombreuses vertus dans le soutien aux pratiques démocratiques et apporte une valeur ajoutée au débat public et notamment :**

- un élargissement des publics : jeunes, bi-actifs, retraités, etc.,
- une plus grande accessibilité : évite les déplacements, conciliation des temps,
- une forme d'inclusion : atténuation des distinctions sociales, prise de parole facilitée,
- une transparence inégalée : élargissement de l'audience et traçabilité.

Pour autant, Nantes Métropole a mené une réflexion approfondie sur la fonction du numérique dans sa pratique de dialogue citoyen avec d'autres collectivités et des chercheurs afin de positionner l'acteur public dans le champ de la civic tech. En effet, il s'agit de promouvoir des valeurs, des principes, du pragmatisme face aux sollicitations nombreuses et promesses de solutions technologiques pour répondre aux problématiques de démocratie.

Cette réflexion a abouti à **une charte interne de l'usage du numérique au service du dialogue citoyen**, référentiel pour les professionnels et prestataires engagés dans les démarches de participation. Celle-ci s'articule autour de trois **axes qui engagent Nantes Métropole à faire du numérique :**

- un atout pour soutenir l'inclusion des citoyens dans le débat public et assurer une diversité de participants à toutes les échelles,
- un atout pour donner aux citoyens des moyens de se forger un point de vue dans le débat public,
- un atout pour rendre compte des préconisations citoyennes et expliciter les étapes des décisions publiques.

Nantes Métropole s'engage à poursuivre l'animation d'une plateforme et de réseaux sociaux dédiés au dialogue citoyen et d'en développer les potentialités dans le sens des principes édictés par le Pacte de citoyenneté métropolitaine.

## ANTICIPER ET ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS

### LA PROSPECTIVE CITOYENNE

Parce que les choix structurants pour l'avenir se dessinent et se décident à l'échelle métropolitaine, ils ne peuvent se faire sans l'apport de la vision et du point de vue des habitants et des acteurs.

Si la prospective à l'échelle métropolitaine a été mise en œuvre pour soutenir le développement métropolitain (fonctions urbaines/études), ou de nouvelles compétences (prospective technique, experte/coopérations avec la recherche dans de nombreux domaines), elle a pris avec la mise en place **des Grands débats** un nouveau visage, celui d'une **prospective citoyenne davantage articulée à la décision politique**.

Exercice ambitieux de prospective ouverte aux citoyens et aux acteurs, les Grands débats sont une occasion unique d'aborder collectivement les grands enjeux sociétaux et de transition à l'échelle de la métropole (La Loire, l'énergie, la longévité).

Par une mise en débat de sujets à enjeux, les Grands débats mettent en mouvement le territoire et permettent d'impliquer massivement citoyens et acteurs, aussi bien dans du débat d'idées que du débat "du faire" (communautés d'acteurs, expérimentation, actions concrètes, mise en capacité). Ils contribuent à faire vivre la citoyenneté métropolitaine.

Ces formats de prospective citoyenne ont une visée opérationnelle et pragmatique : produire une vision d'avenir partagée en proposant des solutions aux élus, permettre de construire une feuille de route dans une logique de co-responsabilité avec l'ensemble des parties-prenantes du territoire.

D'autres formats peuvent être expérimentés comme avec la "Convention citoyenne de Nantes" qui a permis à 80 citoyens et citoyennes d'enrichir et de soutenir une priorisation des actions pour le mandat en cours, en réponse aux impacts de la crise sanitaire sur notre territoire.

Des sujets de transition pour la métropole sont encore à investir : la ville de demain, les mobilités, les déchets... Nantes Métropole s'engage à les partager avec les citoyens et les acteurs, en poursuivant la mise en œuvre de débats prospectifs et autres formats de veille prospective ("ateliers veilleurs").

### LA GOUVERNANCE OUVERTE

La Métropole agit dans un environnement social, sociétal et institutionnel soumis à de fortes mutations, qui rend la fabrique de l'action publique locale plus complexe (démultiplication des acteurs, des échelles d'action, des sujets, des crises). Ce contexte appelle à de nouvelles manières de faire et à une nouvelle posture de la part de la Collectivité.

La Métropole nantaise expérimente de nouvelles façons de faire vivre la démocratie au territoire et en continu, en instaurant des espaces de dialogue (conférences, conseils, communauté d'intérêt...) avec les acteurs, experts, citoyens autour de ses politiques publiques (Conférence Permanente Loire, Conseil métropolitain des acteurs de l'alimentation, Conseil métropolitain des acteurs de l'accessibilité universelle, etc.). **Cette pratique de la gouvernance ouverte et délibérative constitue une modalité d'animation et d'ajustement continu des politiques publiques et s'affirme comme un principe d'action de la collectivité.**

Ces instances de long cours, mises en place et animées par la Métropole, remplissent des fonctions précises : suivi des engagements et rendus compte, veille et prospective, production d'expertises et préconisations, faire ensemble et mettre en capacité. Les acteurs et citoyens impliqués au sein de ces instances disposent d'un mandat confié par les élus et agissent pour le compte des habitants du territoire/de l'intérêt général.

La Métropole nantaise engage les moyens et les conditions nécessaires à la réalisation de leurs missions et production de leurs travaux. Les rendus compte (rapports) de ces instances sont rendus publics.

La gouvernance ouverte est particulièrement utile à l'échelle de la métropole, dans un contexte d'absence d'élections au suffrage universel direct. Elle se révèle adaptée pour traiter de problématiques complexes que la Métropole ne peut travailler seule et/ou à une seule échelle, en permettant de fédérer les acteurs et en faisant le pari de l'intelligence collective.

## CO-CONSTRUIRE LES PROJETS

### LA FABRIQUE DE LA VILLE DIALOGUÉE

La Métropole est le lieu des grands projets urbains et structurants du territoire, qui impactent le paysage et le quotidien de ceux et celles qui y vivent. La Fabrique de la ville a été longtemps l'apanage d'experts. Si elle nécessite une variété d'expertises techniques portées par des professionnels, elle gagne à être enrichie avec les apports de l'expertise d'usage des habitants, des usagers et citoyens du territoire. C'est ce que Nantes Métropole défend et met en pratique dans un dialogue continu associant citoyens et acteurs à la Fabrique de la ville.

Les nouvelles tendances à l'œuvre : irruption du temps court via l'urbanisme transitoire, nouveaux acteurs, experts, acteurs privés de service urbain, nouvelles revendications des habitants - usagers, militants et les nécessaires évolutions face aux défis du changement climatique enjoignent à adopter de nouvelles approches : plus transversales, coopératives, expérimentales et ouvertes.

De la consultation à la co-construction, la gestion de "communs"... le spectre de la participation est large (de la proximité aux grands projets, de l'amélioration du cadre de vie à la mise en débat des schémas de planification...)

et il se déploie à toutes les échelles : pied d'immeuble, îlot, quartier, projet urbain, projet métropolitain. **Nantes Métropole entend donc poursuivre et renforcer cette pratique de la fabrique de la ville dialoguée**, en associant habitants et acteurs aux différentes étapes d'un projet urbain (programmation, conception, mise en œuvre etc.) en intégrant l'expertise d'usages, le point de vue des habitants et parfois en organisant les espaces de régulations nécessaires (médiation).

La Fabrique de la ville impose une lecture citoyenne et écologique. C'est un changement majeur à intégrer, notamment dans les pratiques professionnelles et managériales afin d'assurer une mise en dialogue de qualité avec les acteurs et les citoyens.

Pour ce faire, Nantes Métropole expérimente depuis deux ans un référentiel interne "Fabrique de la ville dialoguée". Cet outil pluridisciplinaire, transversal est animé et partagé pour accompagner les nouveaux modes de faire l'urbanisme et les projets et ainsi concourir à dessiner la métropole dans les dix prochaines années. Il est au service des chefs de projet pour mener une conduite de projet dialogué, faisant une large place aux citoyens.

### DIALOGUE DE PROXIMITÉ

À la faveur d'une étude sur les pratiques communales en matière de démocratie participative initiée en 2018 et actualisée en ce début de mandat, force est de constater que les 24 communes ont structuré une offre de démocratie locale conséquente en réponse à la demande citoyenne. **Cet investissement à l'échelle des communes porte une exigence renforcée vis-à-vis des pôles de proximité dans les projets menés par la Métropole en proximité.**

C'est dans cette perspective qu'un volet dialogue citoyen et relations aux usagers a été ajouté au pacte de gouvernance adopté en 2021 par le conseil métropolitain. Il détermine le rôle de la Métropole auprès des communes dans le domaine de la participation en réaffirmant d'une part la libre organisation des maires sur les projets relevant de leur compétence, d'autre part la volonté d'accompagnement en mode participatif des projets conduits par la Métropole dans les communes.

L'enjeu pour les années à venir est de faire progresser les pratiques de participation à toutes les échelles de projet et de faire vivre les principes du Pacte de citoyenneté métropolitaine. Il s'agit de s'appuyer sur les compétences des pôles de proximité qui ont développé un savoir-faire important en réponse aux pratiques citoyennes différenciées des communes, en coopération avec les professionnels de la démocratie locale au sein des communes. Nantes métropole propose pour ce faire des espaces de formations et d'échanges de pratiques à destination de ces professionnels.

**Nantes Métropole s'engage à soutenir un dialogue citoyen de proximité à l'échelle des pôles de proximité en fonction des projets avec :**

- un accompagnement renforcé pour les projets stratégiques métropolitains avec la prise en charge d'une ingénierie spécifique de Dialogue citoyen en référence à son programme bisannuel ;
- un accompagnement type gestion urbaine de proximité pour accompagner les projets du quotidien et assurer une offre de concertation-consultation en accord avec les pratiques communales de participation ;
- une information des habitants des communes sur les projets menés par Nantes métropole, en particulier le déploiement d'une action ambitieuse sur "l'information travaux".

Enfin, Nantes Métropole assure un fonction d'appui et de ressource méthodologique "à la demande" ainsi que la traçabilité des démarches de dialogue citoyen sur la plateforme dédiée.

## SOUTENIR LE POUVOIR D'AGIR

### LA CAPACITATION

Le territoire de la métropole nantaise est reconnu comme un territoire fertile aux expérimentations et actions collectives, à l'initiative des habitants et des acteurs, qui sont porteuses de transformation et d'innovation y compris d'innovation sociale. De nombreux savoir-faire et expériences en termes de pouvoir d'agir s'y déploient et se développent. Le prix de Nantes Capitale européenne de l'innovation en témoigne.

Nantes Métropole est engagée depuis plusieurs années dans ce soutien à la capacité à agir des citoyens et des acteurs. **Elle investit dans ces nouvelles formes au moyen d'une palette d'outils et de modalités d'intervention en augmentation :**

- en subventionnant les associations et acteurs qui œuvrent à la montée en compétences des citoyens, dans une approche d'éducation populaire (acteurs de la médiation numérique, Écopôle sur les sujets d'environnement par exemple) ;
- en favorisant les approches collaboratives et innovantes autour de projets et/ou événements (Créative factory pour les industries culturelles et créatives, Capitale French tech pour l'écosystème numérique, les Factories sur l'éco-innovation, Ecosolies pour le réseau de

l'économie sociale et solidaire, Social Change pour la RSE, Nantes city Lab pour l'expérimentation de nouvelles solutions grandeur nature, etc.) ;

- en facilitant la mise en lien et en réseau des acteurs et proposant un accompagnement au projet (réseau société civile verte, Bureau de la terre et les midis de la transition énergétique, Parcours RSE, etc.) ;
- en développant les appels à projets et à manifestations d'intérêts (AMI agriculture, Zéro gaspi zéro déchets, Flux et Flots pour les mobilités, etc.).

Nantes Métropole s'engage à poursuivre cette dynamique, à renforcer **le volet "démocratie collaborative"** dans la conviction que les citoyens et des acteurs sont des partenaires naturels de l'action publique.

Les actions et les initiatives collectives de proximité, à une micro-échelle, ancrées au quotidien, portées par les citoyens et les habitants font l'objet d'une attention particulière et relèvent du rôle des communes. C'est à cette échelle également que les communes agissent auprès du secteur associatif et des acteurs qui interviennent dans le champ de l'éducation populaire.

### LE DROIT D'INTERPELLATION

Largement soutenues par le numérique et les réseaux sociaux, les citoyens et les citoyennes revendiquent des formes d'intervention et d'interpellation plus directes des institutions. Pour répondre à ces aspirations et dans une volonté d'être au plus proche des préoccupations citoyennes, Nantes Métropole s'engage à nourrir la mise à l'agenda du territoire de sujets de débats proposés par les citoyens et les citoyennes dans le respect de l'intérêt général, **en créant un droit d'interpellation.**

**Le Conseil de développement assure cette fonction de droit d'interpellation par son rôle de tiers** et l'organise selon des modalités concrètes, accessibles et transparentes à préciser (critères de recevabilité, seuils de signatures, votation, etc.) en lien avec la Métropole.

Nantes Métropole s'engage à instruire les sujets émanant du droit d'interpellation selon les modalités à définir. (*voir partie sur le conseil de développement ci-après*).

## PARTIE 4

# LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

“Les conseils de développement, composés de personnes bénévoles impliquées dans la vie locale, sont des lieux de dialogue et de propositions citoyennes. Institués par la loi, ils sont créés à l'échelle des territoires de projets de manière obligatoire dans les établissements publics de coopération intercommunales : EPCI, communautés d'agglomération, communautés de communes, métropoles et intercommunalités de plus de 50 000 habitants”.

Source site internet de la Coordination nationale des conseils de développement.

## REFONDATION DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

Créé à Nantes en 1996 sous l'appellation de Conférence Consultative d'Agglomération, le Conseil de développement de la Métropole dispose d'une longue expérience en matière de participation citoyenne. Ce qui était expérimental est devenu la norme, les Conseils ont essaimé partout en France depuis la loi de juin 1999 portant leur création. En effet, les conseils de développement sont inscrits depuis 1999 dans la loi Voynet, puis confortés par les Lois NOTRe et MAPTAM (2014 et 2015) et enfin reconduits en 2019 dans la Loi Engagement et Proximité. Ce dernier texte peu prescriptif, laisse à chaque territoire concerné l'opportunité de refonder cette instance en tenant compte d'un paysage de la démocratie locale qui depuis 20 ans a beaucoup évolué.

Depuis plusieurs années, **la démocratie participative est devenu un fait saillant des dynamiques métropolitaines avec** : une diversification et une multiplication des acteurs du débat public local et des modes d'interpellation ; l'arrivée de nouveaux acteurs sous l'influence du numérique (influenceurs, lanceurs d'alerte, collectifs, open data, etc.) ; une pratique de gouvernance ouverte des politiques publiques associant la société civile comme les corps intermédiaires ou encore la montée en puissance d'une ingénierie professionnelle de la participation au sein des collectivités.

## VOCATION PRINCIPALE, FONCTIONS ET PÉRIMÈTRE

En respectant sa libre organisation, **il est rappelé que le Conseil de développement est une instance consultative au service du territoire métropolitain, des citoyens, acteurs et élus. Cette instance exerce la mise en œuvre de ses missions de manière autonome.**

Le Conseil de développement  **vise à soutenir la réflexion et l'aide à la décision des élus métropolitains** sur les politiques publiques et projets métropolitains à travers l'animation de débats et la conduite d'évaluation, la production de travaux et de livrables adressés aux élus et rendus publics.

Les modalités de travail du Conseil de développement de Nantes Métropole prennent la forme de saisines de Nantes Métropole et d'auto-saisines proposées par le conseil de développement sur des sujets d'intérêt général, impactant le projet de territoire :

- relatifs aux compétences de Nantes Métropole,
- voire au-delà, sur des sujets relevant d'évolutions sociétales pouvant impacter la Métropole ou à partir desquels elle peut activer des leviers auprès d'autres institutions ou acteurs par son rôle d'alerte ou d'interpellation.

Selon les sujets traités, le Conseil pourra élargir le périmètre de son intervention, en dépassant l'échelle territoriale de la Métropole, en embrassant celle de l'alliance des territoires, correspondant à des enjeux et des problématiques liés au territoire vécu ou d'usages des habitants et non limité au territoire administratif.

Afin de répondre à sa vocation d'aide à la décision et dans un paysage fortement renouvelé de la participation citoyenne, le Conseil de développement développera 4 fonctions principales :

- **Une fonction d'anticipation et de prospective ouverte** de type "chambre du futur" travaillant au repérage des tendances sociétales pouvant impacter le territoire de la métropole et l'action publique aujourd'hui comme demain.
- **Une fonction de promoteur du débat public et des controverses** en instaurant un espace de formation au débat public et d'information auprès des citoyens et acteurs du territoire (approche éducation populaire). Le Conseil de développement est considéré via cette fonction comme un des "Pôles du débat public" sur le territoire.
- **Une fonction de repérage et connaissance** des initiatives, des acteurs et des modes de faire en matière de citoyenneté active (écosystème local de la démocratie) à différentes échelles : des pôles de proximité jusqu'au bassin de vie.
- **Une fonction d'interpellation** permettant de remplir le rôle d'une mise à l'agenda ascendante de sujets et/ou de préoccupations citoyennes dont les modalités seront à formaliser : motif de recevabilité, seuil de signatures, votation, etc.

## PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT ET ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

Nantes Métropole s'engage vis-à-vis du Conseil de développement, à :

- **organiser une réunion annuelle** avec la Maire-Présidente et Vice-présidente Dialogue citoyen pour partager le programme de travail du Conseil de développement et celui de la Métropole.
- **instruire sous la responsabilité de la Vice-présidente Dialogue citoyen et apporter des réponses argumentées aux travaux du Conseil de développement**, via l'engagement des vice-présidents concernés par les sujets et avec l'appui des services et en assurer la publicisation via la plateforme du dialogue citoyen.
- **faire la promotion de l'offre de participation et des travaux** du Conseil de développement via la plateforme du dialogue citoyen.

Le Conseil de développement sera sollicité par saisine pour participer à l'offre participative inscrite dans le programme des démarches du dialogue citoyen, d'évaluation et de prospective en particulier les Grands Débats.

Le Conseil de développement de Nantes Métropole, quant à lui s'engage, à :

- **se référer aux principes du Pacte de citoyenneté métropolitaine**, à rendre compte de ces principes en les intégrant dans la cadre de son rapport d'activité annuel, rendu public,
- **promouvoir le pluralisme des participants** (mode de recrutement, recours au tirage au sort, et renouvellement des mandats), la diversité des expressions citoyennes et expertes (et leur parité), à aller vers les publics plus éloignés du débat public, les invisibles, personnes vulnérables,
- **rendre accessible et lisible ses missions et travaux auprès des citoyens et acteurs du territoire** (transparence).

Le Conseil de développement rassemble les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs. La gouvernance de l'instance est démocratique, collégiale, paritaire en référence à la loi et devra tendre à la représentativité de la diversité des 24 communes de la métropole.

Enfin, il appartient au Conseil de développement d'engager librement des partenariats avec des organismes et associations, dans le sens de l'amélioration de ses missions et dans le respect du cadre budgétaire alloué.

## PARTIE 5

# GOUVERNANCE ET ÉVALUATION DU PACTE

Le pacte de citoyenneté métropolitaine **engage chaque élu métropolitain à mettre en application l'ensemble des principes** dans les démarches de participation et d'évaluation qu'ils auront à piloter. Il leur revient d'être garant de la qualité démocratique de ces démarches.

La collectivité s'engage à mettre en œuvre les moyens humains, managériaux, logistiques et financiers adéquats pour remplir les finalités du pacte.

Dans le but de soutenir l'évolution de sa pratique, la collectivité est **engagée dans des réseaux professionnels nationaux et internationaux**, pour lesquelles Nantes Métropole est adhérente :

- l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne (au niveau national et dans sa déclinaison locale),
- la 27<sup>e</sup> Région,
- la Société Française de l'Évaluation (au niveau national, au niveau local/régional),
- les interconnectés (civic tech),
- placemaking Europe, réseau international et européen, soutenant la fabrique de la ville et des espaces publics, en associant toutes les parties-prenantes (acteurs et citoyens),
- Eurocities, via le groupe de travail "Creative citizenship", dont Nantes Métropole a été d'abord vice-présidente, puis a assuré la présidence entre 2018 et 2021.

Il revient aux élus délégués au Dialogue citoyen et à l'évaluation des politiques publiques de faire vivre le Pacte de citoyenneté métropolitaine, d'en faire appliquer l'esprit et les engagements.

Nantes Métropole s'engage à réaliser un bilan des démarches engagées durant le mandat au prisme des finalités et principes d'actions. Ce bilan sera rendu public et fera l'objet d'une information au Conseil métropolitain.

## LEXIQUE

### Démocratie représentative

Une des formes de la démocratie dans laquelle les citoyens expriment leur volonté par l'intermédiaire de représentants élus à qui ils délèguent leurs pouvoirs. Ces élections ont lieu à des échéances régulières et le mandat des représentants a une durée limitée.

### Démocratie participative

Désigne l'ensemble des démarches qui visent à associer les citoyens au processus de décision politique, en complément de la démocratie représentative.

### Démocratie délibérative

Déclinaison de la démocratie participative dans laquelle une attention particulière est donnée à l'échange encadré, au débat argumenté et éclairé entre citoyen.ne.s égaux.

### Délibératif

Processus de mise en débat où sont favorisées la diversité et la confrontation des points de vue, les échanges argumentés et contradictoires afin que chacun puisse se forger un point de vue. Une démarche délibérative n'a pas vocation à recueillir des opinions, ni additionner les points de vue individuels mais à créer une dynamique d'échanges pour produire un avis collectif.

### Démocratie contributive

Insiste sur l'idée d'une démocratie d'initiatives partagées, portée par une pluralité d'acteurs. La démocratie contributive pourrait se résumer par faire ensemble dans un cadre défini collectivement.

### Démocratie d'interpellation

Permet à tout citoyen de susciter le débat autour de projets mis en place par une instance institutionnelle ou de faire émerger dans l'espace public des sujets qui n'étaient pas prévus dans l'agenda des politiques publiques.

### Droit d'interpellation des élus locaux

Procédure mise en place permettant aux citoyens d'interpeller les élus sur une question ou un sujet et de le proposer son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée délibérante pour être débattu et/ou être transformé en décision locale ou en référendum ou votation citoyenne. Le droit d'interpellation s'exerce dans le cadre légal du Code Général des Collectivités Territoriales.

### Démocratie directe

Permet aux citoyens d'exercer leurs pouvoirs sans l'intermédiaire de représentants.

### Controverse

Discussion argumentée, engendrée par l'expression d'une différence d'opinion ou d'une critique quant à un problème, un phénomène ou un état de choses.

### Expertise d'usage

Expertise qui s'appuie sur le vécu et l'expérience du quotidien, fondée notamment sur des compétences et des savoir-faire liés à la pratique et à l'usage d'un territoire et des composantes qui le constituent (équipements, infrastructures, services publics...).

### Droit de suite

Donne la possibilité aux citoyens d'être tenus informés de l'avancement des engagements pris suite à une démarche de dialogue citoyen. Il peut donner lieu à une veille citoyenne / suivi évaluatif des engagements pris pour un regard distancié et indépendant.

### Traçabilité de la décision

Disposer des arguments, informations et éléments permettant de retracer en quoi la contribution citoyenne a influencé la décision publique. Cela se traduit par la réponse argumentée qui fait pédagogie des décisions prises ou non à la suite de l'avis citoyen.

### Pouvoir d'agir, capacitation

Traductions françaises du terme anglo-saxon "empowerment" qui englobe deux dimensions : la notion de pouvoir et le processus d'apprentissage pour y accéder. Il peut se définir "un processus par lequel des personnes accèdent ensemble ou séparément à une plus grande possibilité d'agir sur ce qui est important pour elles, leurs proches ou la communauté à laquelle ils s'identifient" (Le Bossé 2012). L'acteur public, tout comme les mouvements d'éducation populaire, peuvent soutenir la capacité à agir des citoyens et des citoyennes, à être acteur dans la cité, contributeur (et non pas consommateur) et de développer ainsi une citoyenneté active.

### Éducation populaire

Il n'existe pas de définition unique de l'éducation populaire, ni institué. Cependant, elle porte une vision sociale et un objectif de transformation sociale. Elle s'inscrit dans une perspective politique avec une perspective d'émancipation individuelle et collective. Il s'agit, plus largement, de faciliter l'accès aux savoirs, à la culture, afin de développer la conscientisation, l'émancipation et l'exercice de la citoyenneté, « *en recourant aux pédagogies actives pour rendre chacun acteur de ses apprentissages, qu'il partage avec d'autres* » (Christian Verrier, « Education populaire - Vocabulaire des histoires de vie et de la recherche biographique », Eres).

### Prospective

"Le futur est moins à découvrir qu'à inventer" Gaston Berger, fondateur de la prospective en France. Posture plus qu'une discipline ou une science qui considère que l'avenir est moins à révéler ou découvrir - et donc à subir - qu'à inventer. Cette pratique volontariste est tournée vers la décision et l'action, dans une attitude pro-active. Elle vise la transformation des systèmes et des organisations au regard des évolutions, des changements et des bouleversements prévisibles ou souhaités. Elle permet de repérer, d'analyser et d'assurer la prise en compte des évolutions sociétales. Elle revêt une forte dimension collective puisqu'elle s'appuie sur l'implication des parties-prenantes des changements à l'œuvre ou à susciter. Elle utilise "l'avenir comme prétexte pour revenir au présent" (P. Durance) puisque c'est bien dans le présent qu'il convient d'agir pour infléchir le cours du futur. Elle ne doit pas être confondue avec les disciplines voisines que sont la prévision, la projection, la programmation ou la planification.

## DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Le Pacte fait référence à des chartes et des documents professionnels :

### **Des documents publics nationaux et européens :**

- Manifeste des Métropoles participatives  
Institut de la Concertation et de la Participation  
<https://i-cpc.org/wp-content/uploads/2020/10/Manifeste-des-m%C3%A9tropol%C3%A9s-participatives-ICPC-1.pdf>
- La charte de la Société Française de l'évaluation  
<http://www.sfe-asso.fr/sites/default/files/sfe-plaquette-charte.pdf>
- Principes européens sur l'engagement citoyen - Eurocities  
<https://citizens.eurocities.eu/index.html>  
[https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/08/2020\\_Principles\\_on\\_citizen\\_engagement\\_FINAL-1.pdf](https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/08/2020_Principles_on_citizen_engagement_FINAL-1.pdf)

### **Des documents métropolitains :**

sur demande auprès de la Direction Démocratie & Stratégie :

- Kit du dialogue citoyen : le dialogue citoyen à la nantaise, Ville de Nantes Nantes Métropole, 2019
- La Fabrique de la ville dialoguée, Nantes Métropole, 2019
- La charte de la démocratie numérique "le numérique au service du dialogue citoyen", 2019

