

Concierter et mobiliser en faveur du climat

Immersion dans le territoire d'Est Ensemble



© Gael Kerbaol pour Est Ensemble

Coordination scientifique
Stéphane Cordobes

Partenaire
Est Ensemble, Établissement public territorial du Grand Paris

Présentation du Groupe de Travail

Adel Ben-Omrane

Conseiller municipal délégué à l'évaluation des politiques publiques – Mairie d'Épinal
et chargé de mission Cohésion Sociale - Conseil économique, social et environnemental régional (CESER)
Grand Est

Jérôme Devissaguet

Associé fondateur – Oxygène développement

Mounia Grosjean

Chargée de mission auprès du directeur général – Groupement des Autorités Responsables de Transport
(GART)

Doriane Huart

Directrice générale adjointe des pôles ressources humaines et innovation et dialogues - Métropole
européenne de Lille (MEL)

Sophie Martinon

Directrice Adjointe - Agence Régionale de Santé Île-de-France

Pierre Menegaldo

Chargé de mission aux affaires publiques - Enedis

Olivier Naar

Responsable territorial économie mixte et référent national Action Cœur de Ville
Direction des investissements - Banque des territoires

Hervé Roqueplan

Directeur territorial Grand Est - Unis-Cité

Émilie Sampson

Directrice RSE, Innovation et Partenariats - NHOOD

Émilie Sarrazin

Directrice - Centre de ressources Politique de la ville Résoviles 44

Sommaire

Introduction	3
0. Le déroulé de l'enquête.....	4
1. Retours d'expériences de territoires en matière de participation citoyenne.....	5
1.1 Le contexte de mise en place de la participation citoyenne	5
1.2 Les outils, méthodes et objectifs au service de la participation citoyenne.....	6
2. La participation citoyenne, quelle vision d'experts ?	6
2.1 Pourquoi, pour qui et comment ?	6
2.2 Les acteurs publics face à cette démocratie nouvelle.....	7
2.3 Les leviers de cette démocratie nouvelle	7
2.4 Les citoyens, acteurs de cette démocratie nouvelle	8
3. Analyse, recommandations et perspectives.....	8
3.1 Analyse et mise en forme des recommandations	8
3.1.1 L'organisation d'une convention citoyenne est un métier qui ne s'improvise pas.....	8
3.1.2 La volonté, l'engagement et la motivation des acteurs	9
3.1.3 Légitimité, connaissance, compétence	9
3.2 Perspectives.....	10
3.2.1 Les conditions de réussite	10
3.2.2 Le besoin de mise en récit	11
3.2.3 Quel avenir pour la démocratie ?.....	11
Conclusion.....	11
Bibliographie	13
Annexes :.....	14
Tableau des entretiens menés.....	14

Introduction

« Pour que la société soit plus résiliente, il n'est pas possible de fonctionner et d'avancer sans les citoyens [...] il est primordial de créer la confiance qui permet l'engagement citoyen ¹ »

Créer la confiance et susciter l'engagement citoyen, c'est bien là le défi que s'est lancé Est Ensemble, établissement public territorial (EPT) du Grand Paris regroupant neuf communes de la banlieue Est, en proposant une démarche de convention citoyenne locale pour le climat.

Et devant ce défi, tant politique que citoyen, spontanément les questions sont multiples : Comment concerter pour le climat ? Comment organiser une convention citoyenne à l'échelle locale ? Pour quels résultats ? Et surtout quelles actions ? Et comment mobiliser, dans la durée, les citoyens tirés au sort ? D'ailleurs, « *tirés au sort* », que cela veut-il dire ? Que cela implique-t-il comme conception de la démocratie locale ? Et après, quel droit de suite ? Un tel « évènement » peut-il participer à l'écriture d'un nouveau récit pour le territoire ?

La complexité de l'exercice est posée de fait : comment faire comprendre aux « conventionnels » le mille-feuille territorial de l'organisation des compétences des collectivités locales - a fortiori au sein de la Métropole du Grand Paris ? Leur expliquer que les actions qu'ils pourront proposer devront relever de la compétence du territoire d'Est Ensemble, voire de la compétence des communes membres si celles-ci décident de jouer le jeu ? Et d'ailleurs, ces communes, sont-elles toutes partantes pour se lancer dans la démarche ? N'y aurait-il finalement pas un risque important de lancer cette démarche à l'issue incertaine ? Faire naître des espoirs chez les habitants et en particulier chez ceux qui seront tirés au sort -ne serait-ce pas le contraire de ce qui est recherché, cela n'affaiblirait-il pas la parole et l'action publique ?

Patrick Bessac, Maire de Montreuil et Président d'Est Ensemble légitime ainsi la démarche lancée à l'unanimité des communes membres « *Certes, la Convention citoyenne nationale n'a pas rempli – loin de là – toutes ses promesses démocratiques mais pour autant, l'expérience nouvelle qu'elle a constituée, la tentative de mise en pratique d'une démocratie plus inclusive, d'une participation plus active des citoyens est à saluer car c'est là, je crois, que se situe le gage de l'efficacité d'une action publique conforme à l'intérêt général.*² »

Le groupe de travail a souhaité questionner la façon dont un territoire politiquement en construction pouvait le cas échéant s'appuyer sur une démarche de démocratie participative, pour façonner son identité à l'échelle intercommunale. Il a également eu à cœur d'interroger la mobilisation citoyenne - sur une problématique aussi complexe que le climat - comme vecteur de résilience territoriale et écologique.

Dans cette analyse, il semblait incontournable d'interroger d'autres territoires à ce sujet. Les interroger sur les conditions de réussite et les écueils à éviter, mais également recueillir leurs principales recommandations, eux qui ont vécu l'expérience de la démocratie participative sous différentes formes. Les regards croisés de différents experts engagés de près ou de loin dans l'exercice de la démocratie participative a également nourri cette réflexion, au service d'une lecture analytique de la convention citoyenne pour le climat portée par Est Ensemble.

C'est sur ces différents champs d'investigation que le groupe de travail s'est penché pendant plusieurs mois. Prétendre à l'exhaustivité des réponses que soulèvent la démocratie locale et les

¹ A. Le Coz, Démocratie Ouverte lors de son audition par les auditeurs de l'lhedate le jeudi 17 juin 2021

² Interview de P. Bessac, Maire de Montreuil et Président de l'EPT Est Ensemble sur le site [missionspubliques.org](https://missionspubliques.org/la-convention-citoyenne-pour-le-climat-dest-ensemble-le-pari-du-local/) : <https://missionspubliques.org/la-convention-citoyenne-pour-le-climat-dest-ensemble-le-pari-du-local/> [consulté le 23/11/2021]

innovations démocratiques serait un leurre mais les retours d'expériences de collectivités locales qui ont déjà réalisé des démarches comparables, complétés d'observations sur le terrain et de recherches documentaires, permettent de dessiner au fil de ces pages le profil d'une démarche pertinente et réussie.

Nous avons été confrontés à certaines difficultés de calendrier en ce que la démarche de participation d'Est Ensemble a démarré fin septembre 2021 soit plusieurs mois après le début des travaux menés par le groupe. Si nous n'avons donc pas pu la suivre dans la durée, ni observer ses fruits, nous avons néanmoins pu observer son lancement, son positionnement, ses ambitions et les éléments de langages qui l'accompagne.

Ainsi, pour construire avec les habitants le « futur écologique » du territoire, le mandat confié à cette assemblée est de formuler des propositions « sous une forme directement applicable » qui seront soumises à l'avis des communes membres. Celles qui seront approuvées pourront être intégrées au Plan Climat Air Énergie territorial (PCAET). Pour ancrer la convention citoyenne locale dans son territoire avec ses spécificités et ses défis propres, les citoyen-ne-s travailleront des sujets qui les concernent directement comme réduire les îlots de chaleurs, élargir les espaces verts, produire de la nourriture localement... et qui auront, entre autres, comme conséquence une réduction des émissions de gaz à effet de serre, une meilleure adaptation aux phénomènes climatiques extrêmes certes, mais aussi et d'abord une meilleure qualité de vie pour toutes et tous.

L'exercice lancé par Est Ensemble participera donc de l'écriture du récit de ce territoire, mais également de l'établissement public en lui-même pour se construire une "identité" politique et opérationnelle aux yeux de ses habitants.

Nos travaux ont ainsi eu pour objectif d'étudier une forme innovante de fabrique de la norme, au sens de la règle commune, qui diffère des modalités classiques d'édiction des normes des collectivités territoriales. Cela nous a conduit à observer l'appropriation de ce processus de « partage » du pouvoir confié temporairement à des citoyens, tant du point de vue des citoyens que des collectivités et de leurs agents. Pour saisir cette inversion temporaire des rôles, nous avons mené une démarche d'enquête de terrain auprès des collectivités locales qui se sont inscrites dans une démarche participative novatrice (partie I) ainsi que des experts de la participation citoyenne (partie II) afin d'en dégager le substrat d'une application au territoire d'Est Ensemble, objet particulier de cette étude (partie III).

0. Le déroulé de l'enquête

Afin d'accompagner ce projet d'envergure, le groupe de travail a réalisé un travail d'enquête réalisé pendant le second semestre de l'année 2021. Tout d'abord, un travail d'identification d'acteurs, de territoires ou de démarches en lien avec les nouvelles formes de démocratie participative a été mené puis, dans un second temps, des entretiens personnalisés ont été conduits. Concrètement, nous avons réalisé un protocole d'enquête et des questionnaires adaptés à chaque public interviewé :

- **un questionnaire pour les élus**, articulé autour du constat général sur la situation du territoire sur les questions écologique et climatique, le lien qu'entretient la population sur la question de la transition climatique, les conditions de réussite, les écueils à éviter, les résultats concrets et les modalités de restitution d'une ou plusieurs démarches citoyennes engagées par le territoire interviewé, et les principales recommandations à formuler à un territoire tel que Est Ensemble, en tant que responsable politique,
- **un questionnaire pour les agents des collectivités**, dans l'objectif de mieux appréhender notamment la manière dont les compétences techniques internes ainsi que la transformation des métiers ont

évolué, les méthodes de restitution et de communication mise en place par les services de la collectivité et les suites à donner au process notamment ;

- **un questionnaire pour les experts**, visant, pour l'essentiel à faire part de leur regard expert sur les démarches de participation citoyenne émergentes et en quoi ces dernières sont nécessaires pour aborder les enjeux de résiliences climatiques ;
- **un questionnaire pour les citoyens panélistes** ayant participé à une expérience de participation/concertation, afin de voir dans quelle mesure leur réflexion a évolué au cours du processus sur les enjeux climatiques, mais aussi leur ressenti et vécu en tant que citoyen et leurs principales attentes d'une telle démarche.

Ces questionnaires ont permis de guider les entretiens avec l'objectif de susciter un moment de partage et d'échanges sur ce que représente une expérience de concertation citoyenne. Nous avons, pour chaque entretien, tenté de faire ressortir le subjectif propre à chaque personne interrogée dans sa perception de l'expérience de participation citoyenne.

1. Retours d'expériences de territoires en matière de participation citoyenne

Cette première partie a pour principal objectif de faire part de retours d'expériences de territoires ayant mis en place une forme de participation citoyenne autour de la problématique climatique.

Pour ce faire, trois territoires ont retenu notre attention, au regard des caractéristiques territoriales de notre objet d'étude : Nantes métropole, Grand Poitiers et la Métropole européenne de Lille (MEL).

1.1 Le contexte de mise en place de la participation citoyenne

Pour trouver une forme de réponse à la crise de la représentation, à la défiance des citoyens vis-à-vis des politiques, des médias, des experts... une tendance semble se dégager dans les territoires avec un investissement du politique dans la démocratie participative et les nouvelles formes adossées telles que les conventions citoyennes.

Ce constat réinterroge les pratiques politiques et oblige les collectivités à repenser la question de la fabrique de l'action publique, les processus de décision et leur justification auprès des citoyens.

Localement, les collectivités investissent de façon différente ce champ d'action :

- En 2012, à Nantes avec l'expérimentation d'un débat citoyen sur l'avenir de la métropole, le format «grand débat » est institué dans le paysage local comme une nouvelle offre de participation, considérant que les grandes décisions d'avenir à dimension stratégique doivent désormais s'appuyer sur l'organisation d'une consultation citoyenne et nourrir la décision des élus.
- Après une première expérimentation de plateforme de participation en ligne pour le projet de stade dès 2007, la MEL a continué d'investir le sujet pour émerger en 2014 comme une priorité politique. En 2016, elle adopte une charte sur la participation citoyenne.
- Pour le Grand Poitiers, ce sont les agendas 21 de 2013 ainsi que le PCAET de 2015 qui ont fait évoluer la question de la participation des citoyens et des enjeux climatiques. En 2019, les élus du Grand Poitiers décident d'ouvrir le plan climat à la concertation avec les habitants et d'aller beaucoup plus loin dans le processus dans le contexte de la construction du nouveau PCAET et des « marches pour le climat ».

1.2 Les outils, méthodes et objectifs au service de la participation citoyenne

La MEL a élaboré et voté en 2016 sa **charte pour la participation citoyenne** sur la période 2017-2020, qui a été renouvelée en 2021³. Cette charte a pour objectif principal d'énoncer les valeurs et le cadre méthodologique de la participation citoyenne, les ambitions et le plan d'actions de la métropole lilloise en la matière. Le but est de crédibiliser la démarche en instaurant de la confiance réciproque entre les parties prenantes.

Le Grand Poitiers a fait le choix d'acquérir un logiciel permettant le déploiement d'une **plateforme collaborative**⁴. Elle a permis aux habitants de s'exprimer sur l'ensemble des actions du PCAET (vote, propositions de nouvelles actions, etc.). Le Grand Poitiers a fait le choix, dans la **méthode de restitution**, de diffuser l'ensemble des contributions sur la plateforme de manière transparente. Les équipes techniques ont, ensuite, fait un travail de synthèse et de transmission aux élus, avec, au préalable, une qualification et une évaluation des actions. S'en est suivi des **groupes de travail** à l'issue desquels les élus du Grand Poitiers ont décidé des principales actions.

Nantes Métropole pratique depuis maintenant plusieurs années des dispositifs sous la forme de **grands débats**⁵, sur une durée de 9 mois environ. Ce format répond à une volonté de créer les conditions d'adhésion nécessaires pour relever les défis en partageant les enjeux avec le plus grand nombre et en s'appuyant sur la capacité collective des citoyens, acteurs et associations à intégrer les nouvelles contraintes et à produire ensemble les meilleures solutions.

Par ailleurs, Nantes Métropole a organisé, pendant la crise sanitaire de 2020, une **convention citoyenne**⁶, sur 4 mois environ, ayant pour objectifs de faire émerger un diagnostic citoyen et des préconisations sur la crise sanitaire.

2. La participation citoyenne, quelle vision d'experts ?

En échos aux interviews d'acteurs des territoires, nous partageons les regards d'acteurs engagés à différents titres sur les sujets de démocratie participative et d'enjeux climatiques.

2.1 Pourquoi, pour qui et comment ?

Les formats de convention citoyenne apparaissent pertinents quand le sujet porte sur des **enjeux de transformation** ou chacun peut se sentir concerné. En effet, on constate sur le climat un **certain consensus sur le diagnostic mais pas de compromis sur les solutions** : « pas ici, pas comme ça, pas maintenant ».

Ainsi, la convention citoyenne pour le climat à l'échelle nationale a été construite et pensée comme un outil dédié à faire émerger un consensus sur les solutions. Associer, c'est faire partager le diagnostic et faire l'évolution à ciel ouvert.

Avant d'envisager le comment, le préalable est de réfléchir au pourquoi et pour qui on veut une convention citoyenne, tout en veillant à ce que le mandat respecte les compétences du territoire à l'initiative de la démarche.

Concernant les citoyens participants, si le volontariat peut constituer un biais, le tirage au sort et la représentativité d'un panel pondéré sont des gages majeurs **d'indépendance et de légitimité**. En effet, avec un panel représentatif, les lignes de fracture existantes au sein de la société se retrouvent au sein même des

³ https://www.lillemetropole.fr/sites/default/files/2021-08/Charte%20de%20la%20Participation%20Citoyenne%20%C3%A0%20la%20M%C3%A9tropole%20Europ%C3%A9enne%20de%20Lille_V7.pdf

⁴ <https://jeparticipe-grandpoitiers.fr>

⁵ Plusieurs grands débats ont eu lieu : le grand débat sur la Loire (<https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/consultation/grand-debat-nantes-la-loire-et-nous-1/presentation/presentation>), mais également le grand débat sur les transitions.

⁶ <https://conventioncitoyenne-nantesmetropole.fr/>

citoyens tirés au sort. L'enjeu est donc de créer les conditions de communication et de dialogue entre les ces derniers et les autres habitants du territoire. A ce titre, le référendum peut être un outil de **ratification utile**.

2.2 Les acteurs publics face à cette démocratie nouvelle

La volonté politique doit être le fruit d'une **réflexion partagée** entre élus en lien avec l'administration. La relation entre les élus et la convention doit être claire, sans ambiguïté et le **mandat limpide** et précisant à quoi va servir l'engagement citoyen. La relation doit également décrire le processus de décision de la participation citoyenne à la décision politique, car ce seront les élus qui ensuite porteront ensuite les propositions des citoyens.

La démocratie délibérative est perçue, « pour certains élus », comme concurrente à la démocratie représentative, ce qui interpelle leur légitimité. Pour les services la démocratie participative peut également être mal vécue et bousculer leur fonctionnement.

En effet, réaliser une convention citoyenne c'est, pour un moment et un sujet donné, organiser une inversion des rôles : la défiance dans la vie démocratique est à double sens, des citoyens vers les élus et des élus vers les citoyens. C'est une **inversion temporaire des rôles** entre législateur et observateur.

Pour autant, lorsque la démarche est lancée, l'accompagnement par les élus de la convention est un élément important de la dynamique mais doit être piloté avec finesse en ce que les élus ne doivent pas influencer le travail des citoyens.

2.3 Les leviers de cette démocratie nouvelle

L'organisation et les moyens mis en œuvre sont fondamentaux pour la mise ne place d'une démarche de convention de participation citoyenne. Ainsi, il est utile de prévoir des espaces de temps et de lieux adaptés, des indemnités, des défraiements mais aussi, une équipe d'organisation suffisante et formée. Il est incontournable de privilégier des outils hybrides, mixer et coupler des actions, les canaux, les formats, les horaires et les moments de convivialité et des moments plus créatifs.

Les trois enjeux clés pour l'implication des citoyens demeurent **la mobilité, l'accompagnement et l'animation**. Pour la mobilité, il est indispensable de prévoir et sécuriser un système de mobilité à l'échelle du territoire engagé. L'accompagnement est important afin de libérer les conventionnels de toute contrainte et frein. A titre d'exemple, pour la Convention nationale tout était organisé et pris en charge, anticipant et accompagnant les problèmes personnels de toute nature. Des témoignages recueillis, cet accompagnement poussé et coûteux (6 millions d'€) a été un levier majeur de réussite. Enfin, l'animation du processus repose avant tout sur des moyens humains, y compris dans l'animation en ligne. Les techniques d'animation de la discussion doivent inclure et permettre de limiter les risques que certains se réfugient dans le silence, mais aussi répartir la parole. Embarquer et accompagner chacun est une priorité qui se joue à de multiples niveaux, tant sur la disponibilité psychologique qu'intellectuelle (la légitimité, l'autocensure ou l'intimidation face au groupe). Disponible et à l'écoute de tous les instants, les animateurs sont facilitateurs sans être intrusifs.

Pour un débat constructif, deux **séquences** sont indispensables :

- Une première qui est celle d'une **acculturation collective**, essentielle pour installer au plus tôt les règles de débat et des prises de parole. Cette éducation au débat est animée en continu tout comme le pilotage du respect des règles, avec une priorité absolue portée à l'intimité des participants.
- Puis, une seconde séquence, de mise à niveau par le **partage du socle de compétences indispensables** avec une information complète et contradictoire pour éviter les biais et l'instrumentalisation. Au-delà de leur mission d'enrichissement des débats, soulignons le rôle clé des experts et intervenants dans le ciblage des problématiques, essentiel pour structurer les bases de propositions.

2.4 Les citoyens, acteurs de cette démocratie nouvelle

« La chose la plus riche de cette convention, c'est d'avoir été confrontée à une diversité sociale jamais rencontrée jusqu'alors, un vécu très intense de mixité et d'intergénération, de découverte des métiers et de l'autre, autour de valeurs très riches d'égalité, de tolérance et de curiosité de l'autre, d'écoute, et échanges. »

Ce vécu de panélistes de la convention citoyenne pour le climat et l'animation ont été des facteurs clés du succès de la démarche engagée à l'échelle nationale. La bonne entente et la convivialité ont créé et fidélisé le groupe. L'humain a été un levier de **motivation majeur**.

L'expérience d'une convention citoyenne, c'est la **fabrique de la vie civique à très haute intensité**. Pour les organisateurs comme pour les participants, contribuer à une convention citoyenne est une fierté et un stimulus majeur. Cette mission croisée avec l'enjeu du mandat confère à chacun une légitimité et une responsabilité très engageante.

En reconnaissance de cet engagement, les participants ont obtenu la validation des acquis de compétence professionnelle et de leur investissement, sous la forme d'un badge numérique. Certains conventionnaires ont repris une vie courante dès la remise du rapport, mais beaucoup ont rebondi comme acteur ou témoin en prolongeant leur implication au-delà de la remise du rapport :

- certains en s'impliquant dans de nombreuses auditions auprès des Ministères ou d'instances comme le Conseil national pour la transition écologique (CNTE),
- d'autres rejoindront l'association des 150, comme Amandine Roggeman qui y anime le groupe « Europe ».
- d'autres encore chercheront à évoluer professionnellement vers des activités en lien avec la convention citoyenne pour le climat.

Comme en témoignent les citoyens, participer à une convention citoyenne pour le climat développe une incroyable conscience mais aussi un **sentiment de responsabilité**. Ainsi, « *mettre les mains dans le cambouis change celui qui est devenu acteur* » : un conventionnel sur quatre s'est engagé dans la politique, se présentant pour la première fois à des élections départementales, régionales ou européennes.

3. Analyse, recommandations et perspectives

La convention citoyenne menée par Est Ensemble a été l'occasion pour notre groupe de travail de recueillir des analyses, des positions et des points de vue d'un panel diversifié de parties prenantes. Ce matériel riche doit lui-même faire l'objet d'une analyse, afin d'en tirer des recommandations pratiques et de tracer des perspectives.

3.1 Analyse et mise en forme des recommandations

De la même manière que nous avons construit des grilles d'analyse pour conduire les entretiens que nous avons réalisés, il nous faut produire une grille d'analyse des données que nous avons collectées, afin d'en donner une restitution raisonnée, lisible et pratique à la collectivité d'Est Ensemble.

Cette grille a consisté, pour chaque entretien, à identifier trois axes d'analyse : la description du contexte et des constats, la description des méthodes, et des recommandations. C'est donc la synthèse de ces recommandations que présentent nos propositions. Notre travail consiste ici à restituer quasiment telles quelles les recommandations que nous avons recueillies. S'agissant de recommandations pratiques, ces dernières sont groupées selon la distinction entre 3.1.1) domaine du savoir-faire ou de l'efficacité, 3.1.2) domaine du savoir être, de l'engagement et de la volonté, et 3.1.3) domaine de la compétence ou de la connaissance.

3.1.1 L'organisation d'une convention citoyenne est un métier qui ne s'improvise pas

Une « **chaîne de cohérence** » est à organiser pour la réussite d'une convention citoyenne. Il s'agit de faire converger les logiques et les enjeux des élus, des citoyens et des services.

Des entretiens menés, il est possible de synthétiser les recommandations de la manière suivante :

- Les objectifs sur le mandat doivent être clairement édictés tout comme la transparence de la démarche, permettant d'aller vers la construction d'une **identité collective commune**.
- L'acculturation collective est un enjeu fondamental. Il est absolument nécessaire de prendre le temps d'acquérir un socle de compétence de base, un socle conçu sérieusement afin d'organiser une **information complète et contradictoire** pour éviter les biais et l'instrumentalisation.
- Il est par ailleurs nécessaire de travailler avec les citoyens à des sujets concrets plutôt que vouloir aborder des sujets trop complexes. En effet, il vaut mieux un **sujet circonscrit avec des garanties** réelles plutôt qu'un sujet trop vaste avec des mesures ou des actions qui ne seront pas reprises.
- Ensuite, la vulgarisation tant de la démarche que des actions porteuses est gage de réussite, dans la mesure où très souvent, les enjeux identifiés dans le cadre de documents stratégiques tels que le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) sont complexes à appréhender du point de vue du citoyen. La **communication** est donc fondamentale dans le processus.
- **L'animation et les moyens humains** à consacrer sont primordiaux et participent à la réussite de la démarche.
- La **formation continue** aux démarches de participation citoyenne est tout aussi primordiale, tant pour les élus, les services que les citoyens. Cette exigence de formation continue permet notamment d'acculturer ces derniers à des sujets techniques et politiques liés à la stratégie métropolitaine et non pas que des sujets du « *coin de porte* » ou « *coin de rue* ».
- Nommer un **élu en charge de la participation citoyenne** est un vecteur de déploiement de la culture de la participation citoyenne en interne.
- La **temporalité** des thématiques à traiter devra être prise en considération, de façon à identifier les actions à court, moyen et long terme qui n'appelleront donc pas le même investissement temporel et le même rythme au regard des différentes cibles de population (populations défavorisées, éloignées de tout action collective par exemple).

3.1.2 La volonté, l'engagement et la motivation des acteurs

« En vos propositions il y a tant de si et de mais qu'on n'y saurait rien comprendre ni fonder. N'êtes-vous point assurés de votre volonté ? Le point principal y gît. »

Rabelais

Les questions fondamentales sont de savoir comment convaincre et motiver tout au long du processus tout comme mobiliser les citoyens « éloignés ». Pour se faire, l'un des points d'entrée est de poser des questions et aborder des thèmes qui pourraient parler à tous les citoyens de manière pédagogique. L'important est donc de trouver des sujets en adéquation avec les besoins des citoyens.

Par ailleurs, la question de la méthode est tout à fait centrale dans la démarche. Les préconisations générales pour motiver tous et tout au long du processus peuvent être :

- Aller **jusqu'au bout** dans la démarche, et être en capacité de faire un retour aux différents contributeurs.
- Etre clair sur les engagements pris par la collectivité et sur des engagements « tenables » et annoncer dès le départ les **règles du jeu** aux citoyens.
- Etre **transparent sur le processus** et disposer d'un **mandat très clair**.

3.1.3 Légitimité, connaissance, compétence

« Il n'y a pas de vent porteur pour celui qui ne sait pas où il va »

Sénèque

Parce que Est ensemble est une organisation nouvelle dont l'identité ne semble pas encore complètement affirmée, il est important de **mobiliser autour de projet commun** afin de fédérer autour d'une **identité commune**. Pour autant, il est nécessaire de prendre garde au fantasme de la démocratie directe, il faut bien mesurer que lorsqu'un territoire engage une démarche de dialogue c'est pour **rendre efficiente la**

politique publique. Les citoyens apportent un éclairage et l'élu prend la décision (c'est en général convergent). Les citoyens participent à la décision mais ne font pas la décision.

Ce postulat nous amène à nous interroger plus spécifiquement sur le degré entre démocratie participative d'une part et démocratie représentative d'autre part, et concrètement à se positionner sur le degré de décision à donner aux citoyens et aux élus, et de qui décide *in fine*.

- Clarifier l'engagement citoyen et le lien entre la participation citoyenne et la prise de décision politique. Les **conditions du passage de la proposition à la règle future** doivent être connues et sans ambiguïté.

Par ailleurs, la question de la **légitimité** est fondamentale. La structure hiérarchique de la population provoque l'autocensure qui est difficile à lever mais pas impossible car des dispositifs peuvent être mobilisés tels que par exemple le tirage au sort si celui-ci est organisé de manière rigoureuse.

3.2 Perspectives

3.2.1 Les conditions de réussite

Le monde dans lequel nous vivons est en profonde et rapide mutation. Il vit une crise de confiance des citoyens à l'égard des politiques. Cette rupture s'étend plus largement à toutes les institutions, même si l'échelon local est relativement préservé. Une raison supplémentaire pour agir à cette échelle, celle des possibles. À ce contexte, s'ajoutent la raréfaction des ressources naturelles et des ressources financières qui obligent à faire différemment, à repenser la manière de construire les politiques publiques. Il est donc impératif de créer des dynamiques co-construites et partagées, de retisser du lien social et de construire une vision partagée pour piloter des projets communs et fédérateurs.

Dans cet esprit, un territoire résilient sera un territoire qui associera l'ensemble des citoyens, y compris les plus vulnérables à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques selon un processus participatif de co-construction voire de co-décision (cf. « l'échelle de Hart » ci-dessous).

Échelle de Hart

1. Information : les citoyens reçoivent une vraie information sur les projets en cours mais ne peuvent pas donner leur avis, il n'y a **pas de participation** ;

Consultation : les habitants peuvent exprimer leurs opinions au cours d'enquêtes ou de réunions publiques ;

2. Concertation : les non-décideurs (habitants/leurs représentants) peuvent intervenir tout au long de la constitution du dossier ;

3. Partenariat : le public peut négocier avec les décideurs sur les rôles/responsabilités/niveaux de contrôle... On entre dans le processus de **codécision**.

4. Délégation de pouvoir : le pouvoir central délègue à la communauté locale le pouvoir de décider un programme et de le réaliser : **niveau de participation maximale** atteinte. A terme, une communauté locale peut gérer de manière autonome un équipement ou un quartier, il s'agit du **contrôle citoyen**.

Les formes de participation sont diverses et de plus en plus importantes : l'information, la consultation, la concertation, le débat public, la conciliation, le référendum, la conférence de citoyens, la cellule de planification, le jury de citoyens, le workshop, le sondage délibératif, l'enquête publique.... Ce foisonnement peut poser la question de la "sur-enchère" et donc du sentiment d'être noyé dans les bonnes intentions de la participation. Les conditions de réussite d'une concertation semblent obéir à des règles telles la cohérence du périmètre, l'authenticité du questionnement et une décision finale exprimée avec clarté. En résumé, des **règles du jeu partagées** d'emblée sont un gage de sincérité, la transparence est un gage d'égalité face à l'information, le rendre permet d'éviter « l'effet tunnel » et le **droit de suite** est nécessaire pour des décisions argumentées.

Pour Est Ensemble, l'articulation avec les autres formes de concertation en cours ou à venir sur le PCAET (dans lequel seront inscrites les propositions de la convention qui seront adoptées en conseil métropolitain) devra être soigneusement explicitée pour éviter tout risque de confusion ou de dilution.

3.2.2 Le besoin de mise en récit

Marcel Gauchet considère que l'époque se caractérise par « *un individualisme de déliaison ou de désengagement où l'exigence d'authenticité devient antagoniste de l'inscription dans un collectif* » et c'est dans cet antagonisme qu'il est nécessaire d'incarner un projet de société, de créer des espaces collectifs et d'éviter la superposition. La **mise en récit** consiste à expliquer, partager l'information, savoir où l'on veut aller, entendre et écouter, avoir les clés pour décider sont les points de départ du changement attendu.

La question de la confiance est nécessaire pour une mise en récit réussie, mais pour avoir confiance, il faut pouvoir comprendre et pour comprendre, il faut avoir le temps et la capacité à mettre en relation. Le sujet de la temporalité entre les enjeux de la consultation, le temps politique et le temps citoyen est un sujet non négligeable dans un processus de participation réussi. Ici, la question du rythme est donc cruciale.

3.2.3 Quel avenir pour la démocratie ?

La défiance est-elle consubstantielle à la démocratie représentative ? La démocratie participative est-elle une opportunité réelle ou un effet de mode ? Dans La République moderne, Pierre-Mendès France⁸ indique que : « *La démocratie ne consiste pas à mettre épisodiquement un bulletin dans une case, à déléguer les pouvoirs à un ou plusieurs élus, puis à se désintéresser, s'abstenir et se taire pendant cinq ans. Elle est action continue du citoyen* ». Cette phrase devrait être une **boussole** pour toute démarche de participation et pour réaliser une forme de « république de la participation », le suffrage universel est la vision, la participation la légitimité et l'alliance des deux logiques assurera à la fois l'efficacité des politiques publiques et la cohésion sociale.

Conclusion

Mettre en place une Convention Citoyenne pour le Climat à l'échelle locale permet au territoire d'Est Ensemble d'afficher clairement la volonté des élus de s'engager vers les transitions en impliquant les habitants. Mais est-ce vraiment le seul objectif ?

Évidemment, cette démarche est la bienvenue dans un contexte plus général de fragilité démocratique (crise de la représentativité, faible participation des habitants aux différentes élections, défiance des citoyens envers des élus...) mais aussi de nécessité de tendre vers les transitions écologiques pour rendre le territoire plus viable.

Ce projet contribuera très certainement à fédérer autour d'un récit collectif, ce pourrait être un autre objectif. Toutefois, chaque individu se différenciant fortement de ses concitoyens, les solutions collectives apparaissent moins adaptées au cas de chacun, poussant à l'incompréhension vis-à-vis des décisions politiques, il faudra y être attentif.

Autre élément, le point fort de cette dynamique est qu'elle intègre les enjeux à long terme contrairement à l'action publique qui tend trop souvent à répondre à tenter de solutionner des problématiques sur du court terme.

Au regard de ces éléments de contexte et sans revenir sur tous les détails qu'il convient toutefois de bien cerner pour identifier les enjeux, il nous apparaît important de revenir sur les objectifs de cette démarche qui visiblement ne sont pas clairement explicités, tout du moins du point de vue politique.

Cette démarche s'inscrit dans le contexte de création du Grand Paris, mais à aucun moment cela ne nous a été partagé lors des différents échanges, s'agit-il aussi d'exister au sein de l'organe métropolitain ?

⁷ Marcel Gauchet, 2002, Essai de psychologie contemporaine, La démocratie contre elle-même

⁸ Pierre Mendès France, 1962, La république moderne.

Un des autres objectifs serait d'accentuer la visibilité d'Est Ensemble, territoire politique récent dont l'identité est en pleine construction. D'ailleurs, la convention citoyenne pour le climat va sans doute rendre plus visible et lisible le projet d'Est Ensemble à travers cette démarche innovante et mettre un coup de projecteur sur ce territoire jusqu'alors peu connu et en pleine construction. En ce sens, la convention est filmée par un prestataire, un documentaire retraçant les différents débats permettra de poursuivre vers cette lisibilité. Est Ensemble a choisi un prestataire pour les accompagner dans l'animation de ces rencontres. Des garants, des observateurs ou des chercheurs sont également présents tout au long du processus pour s'assurer de la bonne conduite des échanges.

Au-delà des objectifs, d'autres questions peuvent se poser : 100 habitants y participent aujourd'hui à l'aventure. Si on peut imaginer qu'elle retentira dans l'entourage de chacun d'entre eux, comment l'ensemble des habitants prennent-ils en compte les éléments travaillés par la convention ? Cette dynamique contribue-t-elle à favoriser l'acceptabilité sociale des décisions à prendre ? Au-delà, le niveau du relais accordé par les communes membres d'Est Ensemble pour valoriser et faire connaître la démarche via leurs canaux de communication existants participera de la réussite de l'appropriation collective des propositions qui seront formulées.

Par ailleurs, la question de la formation de tous les acteurs de la société tout au long de la vie (des élus, des techniciens, des habitants...) à la prise de parole, au travail collaboratif, aux enjeux territoriaux et mondiaux de changement climatique devront être davantage prises en compte dans un monde en pleine mutation et ce, dès la scolarité. Il est aussi important de capitaliser et de garder une trace des démarches participatives pour les élus, les techniciens et les habitants.

Aujourd'hui une convention citoyenne pour le climat, mais qu'en sera-t-il tout au long du mandat, sur tous les projets lancés, quelles autres formes de participation pour maintenir le lien avec la population ? Quel droit de suite de la démarche engagée par Est Ensemble ? Quels suivis des actions engagés dans le cadre de cette démarche ? Quelles évaluations en faire ? Autant de questions qui restent en suspens aujourd'hui mais qui devra trouver des éléments de réponses dans la suite du processus en cours.



Bibliographie

- Lille Métropole, 2021, Charte de la participation citoyenne, disponible sur le document : https://www.lillemetropole.fr/sites/default/files/2021-08/Charte%20de%20la%20Participation%20Citoyenne%20%C3%A0%20la%20M%C3%A9tropole%20Europ%C3%A9enne%20de%20Lille_V7.pdf
- Nantes métropole, Grand Débat citoyen sur la Loire, disponible sur le site Internet suivant : <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/consultation/grand-debat-nantes-la-loire-et-nous-1/presentation/presentation>
- Nantes métropole, 2015, Le Grand Débat. Nantes Loire et nous. Rapport final de la commission du débat, disponible : 25a0bc5904d607deab7f03b6c8350fe4c4d6b28f.pdf
- Nantes métropole, 2016, Le grand Débat. La transition énergétique, c'est nous. Le document socle. Document disponible : dfa11bf3643946d38db5d82a6b03ad7f18bac9bb.pdf
- Nantes métropole, 2021, Convention citoyenne sur le climat sur la crise sanitaire : <https://conventioncitoyenne-nantesmetropole.fr/>
- Grand Poitiers, plateforme participative : <https://jeparticipe-grandpoitiers.fr>
- Arnel Le Coz, Démocratie Ouverte lors de son audition par les auditeurs de l'ihedate le jeudi 17 juin 2021
- Interview de P. Bessac, Maire de Montreuil et Président de l'EPT Est Ensemble sur le site missionspubliques.org : <https://missionspubliques.org/la-convention-citoyenne-pour-le-climat-dest-ensemble-le-pari-du-local/>
- Marcel Gauchet, 2002, Essai de psychologie contemporaine, La démocratie contre elle-même.
- Pierre Mendès France, 1962, La république moderne

Annexes :

Tableau des entretiens menés

Nom, prénom	Fonction	Date de l'entretien
Bassem ASSEH	1er adjoint délégué au dialogue citoyen, au monde économique et emploi, à la politique de la Ville et à la proximité, Ville de Nantes Conseiller métropolitain, Nantes métropole	9 juin 2021
Loïc BLONDIAUX	Professeur de science politique à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne	29 juin 2021
Léo COHEN	Consultant indépendant sur la transition écologique et les innovations démocratiques	23 juin 2021
Romain DE NEVE	Chargé de mission participation citoyenne (DRUCIG), Lille métropole	31 mai 2021
Thomas HONORÉ	Responsable du Pôle Prospective-Climat, Direction Energie-Climat, Grand Poitiers	11 juin 2021
Armel LE COZ	Co-fondateur et coordinateur de Démocratie Ouverte	17 juin 2021
Hélène MOENECLAËY	Vice-présidente en charge de la gouvernance, territoire et participation citoyenne, Lille Métropole	10 juin 2021
Amandine ROGGEMAN	Participante citoyenne de la Convention Citoyenne Pour le Climat (CCC)	8 juin 2021