

Prospective ouverte en temps de crise

Une expérience de
Convention citoyenne locale



LA DÉMARCHE

pour qui ? pour quoi ?

La crise sanitaire qui a débuté en mars 2020 a bousculé le quotidien de chacune et chacun, avec des conséquences multiples qui n'en finissent pas de réinterroger notre avenir commun. Évènement majeur à l'échelle mondiale, elle a pris en France un tournant historique le 16 mars 2020 avec le début du premier confinement. Pendant deux mois, la majorité de la population française est restée chez elle. Dans les 24 communes de la métropole nantaise, les rues se sont vidées, les habitant-e-s se sont confiné-e-s et une grande partie du territoire a fonctionné au ralenti.

« Pour sortir de la crise "dans la concorde" et inventer ensemble ce fameux "monde d'après", il est indispensable de dessiner un scénario démocratique impliquant le plus largement possible les citoyens, les territoires et la société civile organisée. »

*Extrait de la tribune initiée par
Démocratie Ouverte, et soutenue par
Johanna Rolland, du 27 avril 2020 :
« #NousLesPremiers : un scénario
démocratique pour le "monde d'après" »*

Le bloc communal, échelon de proximité par excellence, s'est retrouvé en première ligne de la gestion de crise, relais logistique et opérationnel des mesures gouvernementales engagées pour faire face à l'épidémie et limiter ses impacts. A Nantes Métropole comme ailleurs, les communes ont dû s'adapter pour faire face aux défis qui émergeaient et apporter des réponses rapides et d'ampleur.

Au même moment, les 15 mars et 28 juin 2020, les citoyennes et citoyens étaient appelé-e-s à choisir leur maire et ainsi à se prononcer sur la trajectoire souhaitée pour leur territoire sur les six ans à venir. Les résultats de ces élections municipales, perturbées par la pandémie ont néanmoins fait ressortir l'importance des préoccupations sociales et écologiques ainsi que des aspirations à un renforcement de la participation citoyenne.

En écho aux enjeux révélés par ce scrutin, une demande d'associer la population pour tirer des premières leçons de la crise sanitaire et projeter ce que d'aucuns appelaient alors le "monde de demain" ou "le monde d'après", est rapidement apparue, relayée à travers de nombreuses expressions tant à l'échelle nationale que locale. Pourtant, le débat public a été

« Nous avons la conviction qu'il faut partir des territoires, au plus proche des citoyens, pour concevoir des plans de relance juste et durable. »

accaparé par les experts et commentateurs en tout genre, laissant peu ou pas de place aux vécus ainsi qu'à la délibération citoyenne dans son rôle d'appui à la décision. Constatant le risque démocratique de ce "hold up des experts", de nombreuses personnalités et représentant-e-s politiques ont rapidement plaidé pour que cette crise fasse l'objet d'une réflexion citoyenne, collective et prospective¹.

A Nantes, sous l'impulsion de Johanna Rolland tout juste réélue à la tête de la ville et de la métropole, c'est dans cette philosophie qu'à été initiée la "démarche du temps long" qui fait l'objet de ce cahier "Connaissances sur".

Après une première séquence placée sous le signe de l'urgence de la gestion de crise et de ses exigences d'efficacité, il est en effet apparu nécessaire de prendre le temps du diagnostic partagé, d'abord au sein des services dès l'été 2020, puis avec les citoyens et l'ensemble des parties prenantes du territoire dès l'automne 2020.

« Nous lançons un appel à toutes celles et ceux qui considèrent que la société de demain doit être plus transparente, participative et coopérative ; à toutes celles et ceux qui sont convaincus que c'est par plus de démocratie que nous réussirons à sortir grandis des crises économiques et sanitaires qui nous ébranlent. »

Il s'agissait d'engager à l'échelle métropolitaine un temps de dialogue et de prise de terre indispensable pour alimenter les réflexions, reposer les enjeux futurs et éclairer les élu-e-s à l'aube d'un nouveau mandat et en amont de la formalisation des politiques publiques, pour être en mesure d'accompagner les transitions et les usages de demain, forcément impactés par ce contexte inédit et plein d'incertitudes.

¹ Cf. notamment la tribune initiée par Démocratie Ouverte, sous forme de lettre ouverte au président de la République et qui appelait à l'échelle nationale à se saisir de la crise pour penser avec les citoyens le "monde d'après", soutenue par Johanna Rolland : #NousLesPremiers : un scénario démocratique pour le "monde d'après", 27 avril 2020.

ENJEUX

5 à 9

Avec la pandémie du Covid-19, le dialogue citoyen a franchi une nouvelle étape avec la mise en place d'une Convention citoyenne locale. Face à l'état d'urgence et l'état d'exception décrétés par la crise, la Métropole a souhaité ouvrir une démarche prospective ouverte pour garder le cap du temps long et penser collectivement l'après-crise. **Johanna Rolland**, maire-présidente, et **Olivier Parcot**, directeur général des services, expliquent leur choix d'avoir lancé une convention citoyenne à l'échelle métropolitaine et en quoi cette démarche a permis de confirmer le bien-fondé de certaines politiques publiques comme d'en ajuster d'autres.

MÉTHODE

9 à 25

Catalyser les réflexions pour faire émerger les aspirations collectives et nourrir les politiques publiques : telle est l'intention de la démarche impulsée par la Métropole. Pour capter l'ensemble des voix dans ce moment inédit de crise, la Collectivité - dans un contexte politique marqué par un début de mandat - a choisi de miser sur le temps long et la création d'une Convention citoyenne locale. **Magali Marlin**, responsable de la mission PIAGO (Prospective Innovation Acteurs Gouvernance Ouverte), retrace l'ensemble de la démarche adoptée, de la phase de diagnostic interne à celle de droit de suite en passant par celle de la délibération, puis de l'instruction.

ANALYSE

26 à 37

Première Convention citoyenne locale organisée sur la crise sanitaire, cette nouvelle modalité participative expérimentée par Nantes Métropole n'était pas sans poser question sur la légitimité démocratique d'un tel objet. **Chloé Guillemot**, chargée de mission "dialogue et mise en débat", dresse un premier bilan de la Convention qui, en dépit de certaines limites, s'est révélée être un véritable moteur de transformation pour le territoire.

EXPERTISE PARTAGÉE

38 à 44

La convention citoyenne est un format de participation d'envergure qui bénéficie d'un fort attrait des institutions traduisant une volonté d'articuler plus étroitement délibération citoyenne et politique publique. **Sandrine Rui**, sociologue spécialiste des processus et dispositifs participatifs, **Gilles Pinson**, professeur expert sur les questions de gouvernance urbaine et métropolitaine d'un côté et **Judith Ferrando**, sociologue et codirectrice du cabinet de conseil Missions Publiques de l'autre, analysent les apports et les limites en qualité respectivement de garant.e et animatrice de cette Convention à la nantaise. **Armel Le Coz**, cofondateur du collectif Démocratie Ouverte, apporte également son point de vue d'acteur engagé en tant que cofondateur et animateur du collectif Démocratie Ouverte.

EN DÉBAT

45 à 47

Le débat sur le dialogue citoyen en temps de crise soulève des enjeux : quelle place accorder aux citoyen·nes dans la gestion de crise ? Comment les métropoles peuvent-elles accompagner au mieux l'ensemble des usagers, y compris et surtout les plus vulnérables qui sont les plus touchés ? Autrement dit, comment faire preuve de "résilience urbaine" ? **Magali Reghezza-Zitt**, géographe, membre du Haut Conseil sur le climat, et spécialiste des crises urbaines et de leurs impacts, partage les fruits de ses recherches et enseignements.

Plus d'infos

48

- > Découvrez le site de la démarche de la Convention citoyenne de Nantes : <https://conventioncitoyenne-nantesmetropole.fr/>
- > Retrouvez la réponse de la collectivité de la Métropole de Nantes : <https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/reponse-convention>

enjeux

Avec la pandémie du Covid-19, le dialogue citoyen a franchi une nouvelle étape avec la mise en place d'une convention citoyenne locale. Face à l'urgence et l'état d'exception décrétés par la crise, la Métropole a souhaité ouvrir une démarche prospective ouverte pour garder le cap du temps long et penser collectivement l'après-crise.

Il y a très nettement eu un "avant"



© Baptiste Roman - Hans Lucas

« Peu de collectivités ont la chance de pouvoir s'appuyer sur une telle production citoyenne collective pour réinterroger leurs politiques publiques »

Johanna ROLLAND,
présidente de Nantes Métropole

Pourquoi avez-vous souhaité organiser une convention citoyenne ?

Quand nous avons décidé de lancer cette Convention citoyenne avec les maires et les élues des 24 communes de la Métropole – par une délibération adoptée à l'unanimité en octobre 2020 dès le premier Conseil métropolitain du mandat –, c'était avec l'idée de **pouvoir interroger, au-delà des expert·e·s qui se sont beaucoup exprimé·e·s, les habitant·e·s sur leur vécu de la crise** et d'avoir leurs points de vue sur les conséquences qu'ils en tiraient sur les actions à infléchir, conforter ou accélérer.

Notre Métropole a ainsi expérimenté une "Convention citoyenne locale" autour d'une question : comment répondre à l'urgence, notamment pour accompagner les plus fragiles, tout en préparant l'avenir, en particulier pour conjuguer transition écologique et justice sociale ?

Le pari était ambitieux, même au sein de notre métropole "Capitale européenne de l'innovation" où le dialogue citoyen est devenu une réelle marque de fabrique. Mais ce pari, nous l'avons relevé, avec les citoyennes et citoyens, avec les actrices et acteurs associatifs, culturels, sportifs, économiques et sociaux.

Cette histoire est donc celle d'une **grande réflexion collective** avec une grande enquête à destination de 2 300 habitantes et habitants de notre métropole et cette Convention, qui aura rassemblé durant cent jours 80 citoyennes et citoyen·ne·s tiré·e·s au sort issu·e·s de la diversité de notre territoire.

et un "après" Convention citoyenne

Qu'avez-vous retenu de ce travail ?

Les 80 membres de la Convention citoyenne ont contribué à tracer des perspectives pour notre territoire à la lumière de ce qui semblait constituer une véritable accélération des prises de conscience notamment sur la transition écologique, les mobilités, la solidarité, la santé, le rapport au travail et à la consommation ou encore le cadre de vie. Ils l'ont fait *"depuis leurs différences, non pas pour faire consensus, mais pour faire des propositions communes"* comme ils ont eu à cœur de l'exprimer.

Nous avons été renforcés dans nos engagements pris à l'occasion des élections municipales pour la transition écologique, pour la cohésion sociale et territoriale. Mais **nous avons aussi été parfois bousculés** par des propositions qui nous ont été faites d'ouvrir de nouveaux chantiers et d'accélérer fortement sur un certain nombre de sujets en renouvelant nos modes de faire : s'appuyer encore plus sur les usages, la singularité des territoires, les populations vulnérables, la place du vivant et de la nature pour faire une métropole soutenable et à visage humain.

Nous avons vécu une **expérience assez unique** parce que peu de collectivités ont la chance de pouvoir s'appuyer sur une telle production citoyenne collective pour réinterroger leurs politiques publiques. Ce que nous avons pu faire aussi grâce à **l'implication des services et des élus métropolitains**, notamment les maires des communes qui ont choisi de contribuer à la réponse, en faisant connaître leurs engagements à travers **plus de 70 mesures venant s'ajouter aux 90 chantiers et actions déjà engagés**.

Qu'est-ce cela implique pour demain ?

Il y a très nettement eu un "avant" et un "après" Convention. Cette Convention a été une expression sensible et citoyenne autour de 12 aspirations comme l'expression de beaucoup d'humanité, de curiosité et de responsabilité mélangées. Mais elle a aussi contribué à ajuster ou amplifier nos politiques publiques.

Depuis, le travail continue en transparence. **La Métropole nantaise s'est d'ailleurs engagée à mettre en œuvre des modalités de "droit de suite"**. C'est pourquoi elle organise notamment un temps collectif pour dire où en sont les engagements qu'elle a pris en réponse au travail de la Convention et rendre compte de manière très concrète et publique du chemin d'ores et déjà engagé.

« S'appuyer encore plus sur les usages, la singularité des territoires, les populations vulnérables, la place du vivant et de la nature pour faire une métropole soutenable et à visage humain »

« Il est fondamental de conserver une population et d'être dans la pédagogie »

Olivier PARCOT, directeur général des services de Nantes Métropole

Pourquoi vous a-t-il semblé nécessaire d'organiser une convention citoyenne ?

Nous avons fait ce choix car la crise sanitaire est survenue à un moment particulier de la vie politique de nos communes et de notre métropole. **En effet, le confinement de mars 2020 a débuté deux jours après le premier tour des élections municipales et a imposé le report du second tour.** Cela a donc eu une influence sur le débat démocratique. Les maires et les administrations se sont retrouvés gestionnaires de crise, avec un temps politique plus ou moins suspendu et un programme conçu avant ce choc majeur.

Dans ce contexte, la décision a été prise, dès l'été, de mettre en place un grand temps de respiration, de dialogue démocratique afin de ne pas "foncer tête baissée" – à l'automne 2020 comme prévu à l'origine – dans l'écriture de plans d'action pour les six à dix prochaines années. Il semblait évident qu'il **n'était pas possible d'amorcer un programme – dessinant une vision de la ville et de la société à moyen/long terme – sans dresser au préalable le bilan de cette crise inédite et en tirer les enseignements.** Il s'agissait de voir en quoi les failles révélées par la pandémie et les leçons apprises pouvaient nous permettre de réinterroger, remodeler le contenu de nos politiques publiques et de revoir éventuellement l'ordre des priorités.

C'est pourquoi il a été décidé que ce mandat de six ans serait, pour l'essentiel, **un mandat d'un an d'analyse, d'écoute, de prise de recul** afin d'identifier ce qu'il fallait modifier avec, comme pièce maîtresse, la Convention citoyenne. Puis, ensuite, de **cinq ans d'actions mieux adaptées** car prenant en considération autant que possible les attentes des citoyen·nes et de nos agent·es, aussi consultées en interne.

Quels vont être les impacts de cette Convention en termes de projet de collectivité et de politiques publiques ?

Pour faire suite aux préconisations des citoyennes et des citoyens issu·e·s de ce grand temps démocratique, la Métropole s'est engagée avec transparence sur divers chantiers lors de sa réponse en juillet 2021.

Il a notamment été décidé de mettre en place **une véritable politique publique de santé à l'échelle métropolitaine.** Nous allons également accélérer certaines de nos actions comme **le développement des mobilités douces.**

Par ailleurs, l'isolement ou encore la précarité des étudiant·e·s et des personnes âgées révélés par la crise nous incite à réévaluer notre action sociale. C'est dans ce sens que nous avons lancé, en janvier 2022, une nouvelle démarche de dialogue citoyen : **les Assises des nouvelles solidarités.** L'objectif est de prendre en compte les besoins émergents concernant l'accès au soin, les aidants familiaux, etc. mais aussi les nouvelles solutions apportées par les acteur·ices engagées du territoire. De ce dispositif, découlera l'écriture d'une nouvelle politique sociale.

Le format de la convention citoyenne est venu renforcer notre arsenal en matière de dialogue citoyen – pour lequel Nantes possède déjà une expérience robuste et éprouvée – et nous confirmer que l'implication de la population dans la fabrique des politiques publiques est importante. En effet, nous construisons la ville pour les habitant·e·s et les usagers. A cet égard, il semble évident de les associer sur des sujets qui modèlent leur vie quotidienne : déplacement, habitat, environnement, etc. Nous sommes convaincus depuis longtemps que conjuguer l'expertise des professionnel·les à celle des citoyen·nes est la solution pour se montrer plus intelligents, pertinents et efficaces.

A travers cette expérience, qu'avez-vous appris sur le rôle du service public en temps de crise ?

Cette crise a souligné, s'il en était besoin, à quel point le service public est fondamental. Alors que tout ou presque était à l'arrêt, il a coûté que coûte continué de fonctionner au profit des citoyen·nes et du vivre ensemble. Il s'est révélé être **une véritable balise, un repère au moment de la gestion de crise où tout n'était plus qu'incertitude.** Beaucoup d'habitantes nous l'ont fait savoir. Par ailleurs, **cette crise nous a renvoyés au caractère indispensable des services dits essentiels,** lesquels ont

Un lien étroit avec la gestion de la décision »

assuré la continuité du nettoyage, de la production en eau, de l'assainissement, des transports, de l'accueil des enfants de soignants, l'accompagnement des personnes âgées, etc. Autant d'actions primordiales au bon fonctionnement de nos collectivités.

Pendant cette crise, j'ai aussi pu constater **le dévouement, le sens du devoir et de la solidarité de nos agentes** qui se sont portées volontaires en nombre pour prendre le relais de certaines associations. A travers cette crise sans précédent, le service public a su s'adapter, se mobiliser et a prouvé qu'il était incontournable quelle que soit la situation, dévoilant au grand jour toute l'étendue de son utilité pour préserver le lien social, accompagner les citoyen·nes et limiter les impacts négatifs.

Dans un contexte de gestion de crise en continu, comment doit-on s'organiser et quelle place accorder au temps long ?

Lors de crises majeures, la nécessité d'être réactif face à l'urgence impose une accélération des circuits de décision, ce qui peut poser problème d'un point de vue démocratique. Dans une telle situation, il est donc **impératif de conserver de la transparence vis-à-vis des citoyen·nes et de savoir sortir de ce fonctionnement d'exception**. Afin de minimiser ce risque et les impacts potentiellement délétères liés et faire face plus efficacement à de telles situations, les collectivités doivent se préparer en tirant les leçons du passé, en adaptant en conséquence leurs plans de continuité d'activité, en se formant à la gestion de crise.

Concernant les citoyen·nes, il semble pertinent de les associer au maximum en amont sur la conduite des politiques publiques. Par exemple, lorsque nous travaillons sur des Plans de Prévention des Risques Inondations ou des Plans Climat, nous échangeons avec les habitantes, les informons, les sensibilisons. Alors que les crises s'accroissent, la "démarche du temps long" démontre sa pertinence pour penser la ville en bonne intelligence. **Au-delà de dispositifs ponctuels tels que la Convention ou les ateliers citoyens, le temps long qu'il nous faut imaginer se situe davantage dans un dialogue en continu avec les citoyen·nes**. Dans tous les cas, il est fondamental de conserver un lien étroit avec la population, *a fortiori* dans un contexte troublé et incertain, et d'être dans la pédagogie de la décision.

méthode

Catalyser les réflexions pour faire émerger les aspirations collectives et nourrir les politiques publiques : telle est l'intention de la démarche impulsée par la Métropole. Pour capter l'ensemble des voix dans ce moment inédit de crise qu'a ouvert la pandémie du Covid-19, la Collectivité, dans un contexte politique marqué par un début de mandat, a choisi de miser sur le temps long et la création d'une Convention citoyenne locale.

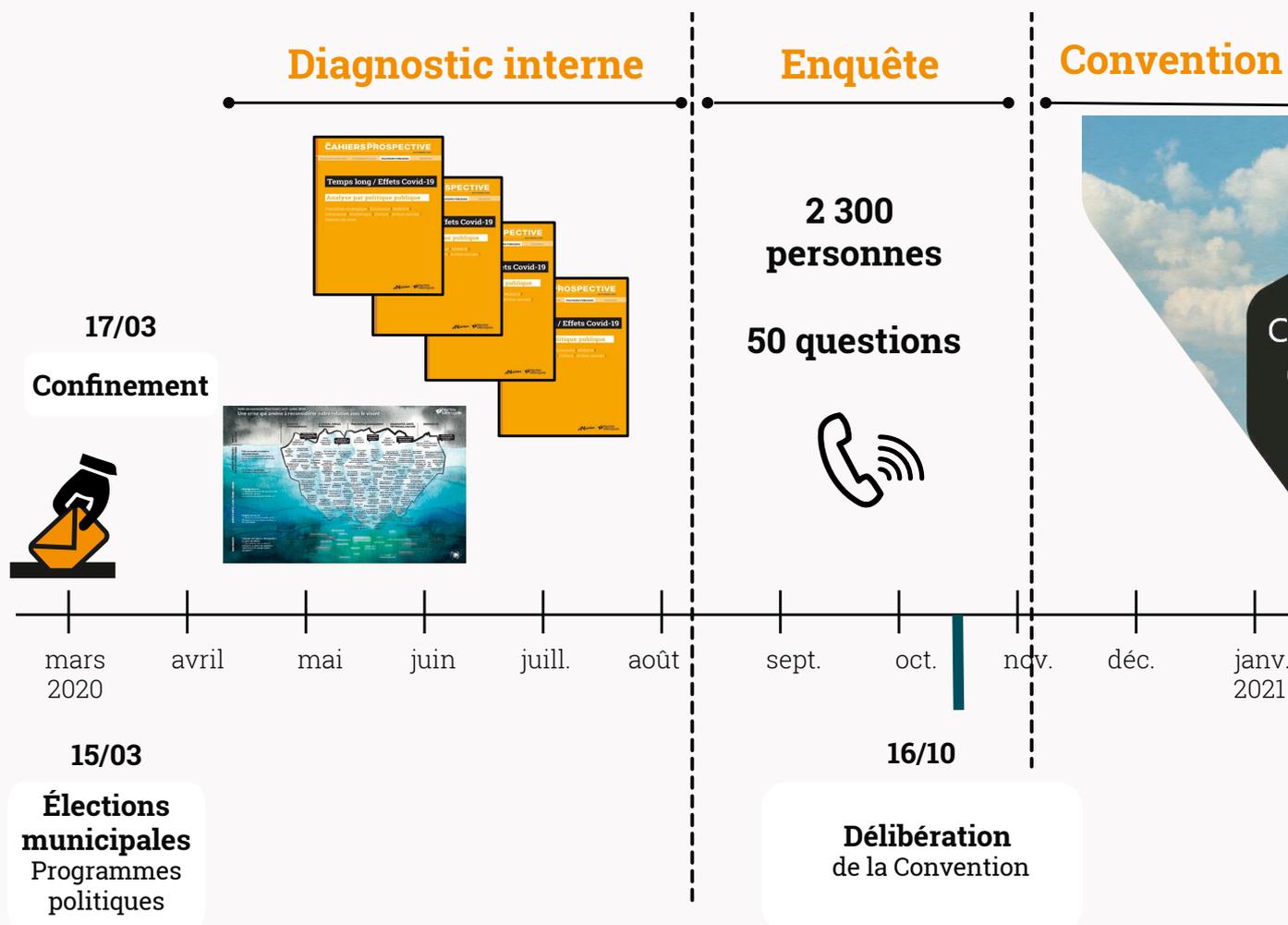
Une année de fondation : du programm

Dès l'automne 2020, il a été proposé au premier Conseil métropolitain qui s'est tenu en octobre et au bureau municipal de la Ville de Nantes d'engager une démarche de concertation citoyenne à l'échelle métropolitaine pour tirer les enseignements de la crise sanitaire et de ses impacts. Cette proposition visait à **réintroduire de la réflexivité et le point de vue des habitant·e·s aux côtés des expressions expertes et politiques qui ont saturé l'espace démocratique** dans les premières phases de la crise.

La mise en œuvre de cette démarche citoyenne s'est inscrite dans un calendrier politique de début de

mandat pour la Métropole et ses 24 communes. Si l'avenir politique du territoire était désormais connu grâce aux élections qui venaient d'avoir lieu, et décrit dans les programmes politiques qui constituent la feuille de route des nouvelles équipes, celle-ci ne prenait alors pas en compte les impacts de la crise, encore difficiles à mesurer et diagnostiquer.

Dans ce contexte, cette démarche ne visait pas à répondre aux questions du qui, du pourquoi et du quoi, répondu par les élections locales mais à **redéfinir, à l'aune d'un diagnostic partagé et multi-acteur, l'ordre et l'intensité des actions à engager** ainsi que

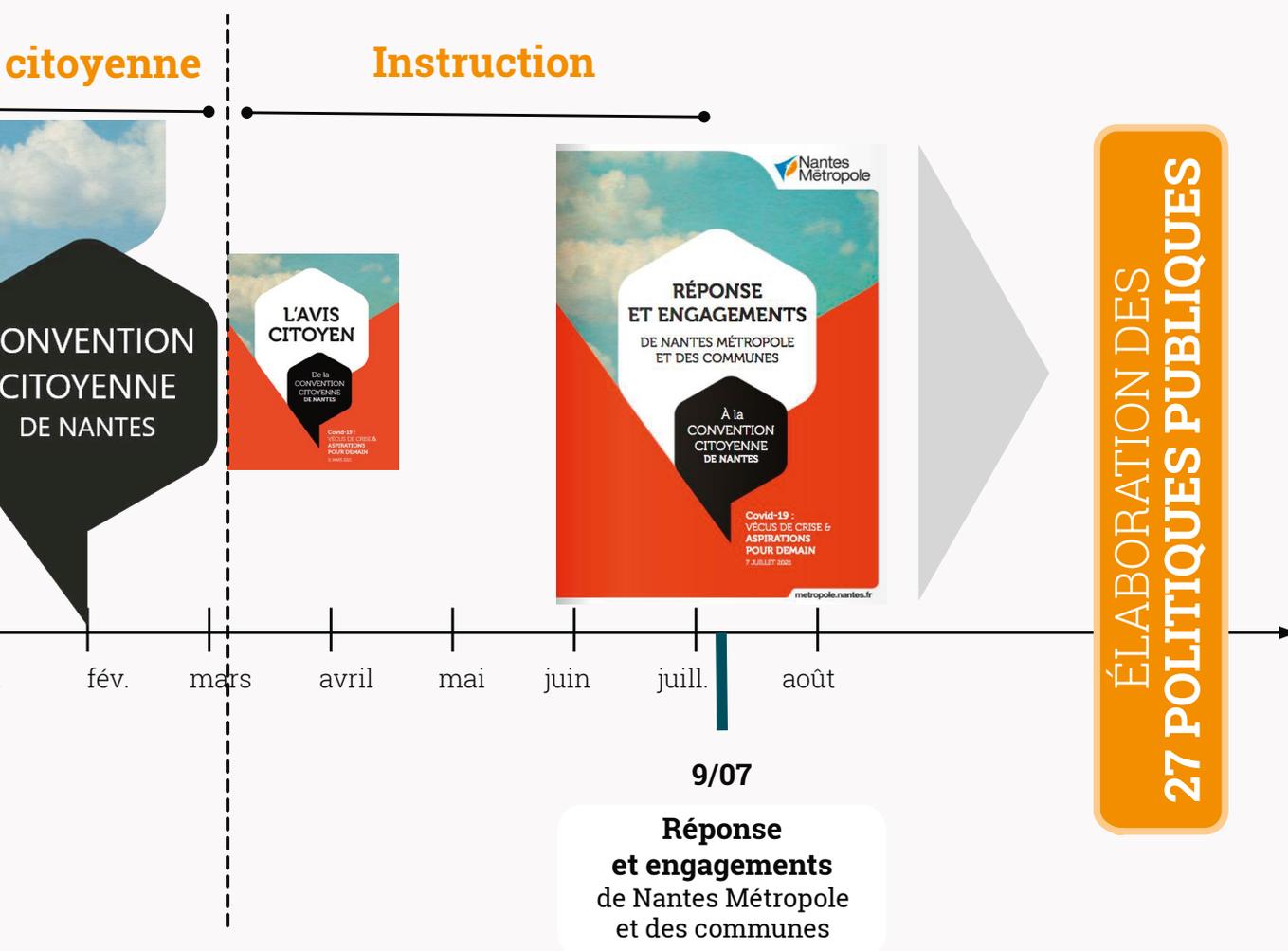


e politique aux politiques publiques

leur calendrier de réalisation. Identifier des impasses, des angles morts et des chantiers à ouvrir, repérer les tendances (menaces, fragilités, opportunités, ressources), re-prioriser des besoins et attentes des habitant·e·s de la métropole dans leur diversité ainsi que leur capacité à agir sous-tendaient également la démarche. Il s'agissait ainsi de **passer d'un programme et d'une offre politique consécutive aux élections à des politiques publiques qui façonnent le territoire et la vie des citoyen-ne-s** – "alchimie" classique du début de mandat mais qui devait cette fois-ci s'organiser de manière à prendre en compte les impacts de la crise, en y introduisant de l'expertise citoyenne.

Le processus a été construit de manière séquencée et dans le but d'intégrer les réflexions et initiatives engagées par différentes partie-prenantes :

- par **la Collectivité** : démarche du temps long, diagnostics internes ;
- par **les acteur-ice-s du territoire** : événements, réflexions thématiques des acteur-ice-s et des écosystèmes, auditions des acteur-ice-s par les membres de la Convention ;
- par **les citoyen-ne-s** : une grande enquête et une Convention citoyenne.



Le temps des expert·e·s

PREMIER "ROUND" DE LA DÉMARCHE DU TEMPS LONG EN INTERNE (PHASE 1 : DE MAI À AOÛT 2020)

Alors que l'été 2020 voyait naître, avec la perspective du déconfinement, les espoirs d'un "monde d'après" forcément différent et meilleur, la Collectivité s'est d'abord saisie de cet événement pour porter une large réflexion abritée avec ses agent·e·s, à la fois sur les enseignements à tirer sur son rôle et ses modes de faire mais aussi pour poser et partager une première analyse des impacts de la crise sur les politiques publiques.

Piloté et animé par la Direction Démocratie et Stratégie, ce travail a mobilisé toutes les directions et l'implication de plus de 90 agents.

Réalisé de mai à septembre 2020, ce premier diagnostic se décompose en quatre briques principales, décrites ci-dessous, qui ont donné lieu à l'édition d'une série de quatre cahiers de la prospective et d'un poster de synthèse. Ces derniers ont fait l'objet d'une large diffusion en interne : présentation en comité de direction générale, en séminaire des directeurs, en séminaires thématiques, relais par la Direction de la communication interne...

Des enquêtes nationales

LE POINT DE VUE DE LA POPULATION : UNE SYNTHÈSE D'ENQUÊTES NATIONALES CONSACRÉES AUX EFFETS DU COVID-19 SUR LES ASPIRATIONS ET MODES DE VIE DES FRANÇAISES ET DES FRANÇAIS, PRODUITES PAR LE CABINET TMO ET LE CRÉDOC.

> 1 ENQUÊTE ANNUELLE ET 143 SONDAGES ANALYSÉS.

Une analyse par politiques publiques

LE POINT DE VUE DES SERVICES : UNE PREMIÈRE ANALYSE "À CHAUD", DÈS MAI-JUIN 2020, DES EFFETS DE LA CRISE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES DU TERRITOIRE RÉALISÉE PAR LES PRINCIPALES DIRECTIONS DE LA COLLECTIVITÉ.

> 7 COMITÉS TECHNIQUES ORGANISÉS, 20 DIRECTIONS MOBILISÉES ET 9 CONTRIBUTIONS THÉMATIQUES.

Le cahier qui en résulte présente une série de neuf contributions thématiques réalisées par les principales directions de la Ville de Nantes et Nantes Métropole. Celles-ci ont été partagées auprès de l'ensemble des directions de la Collectivité au cours de sept séminaires, dans le cadre d'un comité technique du temps long animé par la Direction Démocratie et Stratégie.



Un diagnostic des expérimentations

LE POINT DE VUE DES SERVICES : UN PREMIER BILAN DES INNOVATIONS NANTAISES ET MÉTROPOLITAINES NÉES PENDANT LE CONFINEMENT.

> 39 ENTRETIENS MENÉS ET 150 INNOVATIONS REPÉRÉES.

Le contexte particulier lié à la crise sanitaire et au premier confinement a joué le rôle de révélateur de la capacité d'adaptation et d'innovation des territoires. De ce grand bouleversement sont nées d'innombrables initiatives pour conserver le lien aux autres, réinventer les modalités de travail ou encore expérimenter d'autres façons de faire vivre le service public local.

Un travail d'enquête et de diagnostic a donc été mené en interne pour **recenser les innovations et expérimentations qui ont émergé** sur le territoire métropolitain entre mars et juillet 2020. Le cahier qui en découle présente les premiers résultats de ce travail d'identification.



Une veille documentaire & un poster de synthèse

LE POINT DE VUE DES EXPERTS : UNE VEILLE DOCUMENTAIRE COLLABORATIVE RÉALISÉE AVEC L'APPUI D'UN COLLECTIF D'AGENTS VEILLEURS, ET UN TRAVAIL COMPLÉMENTAIRE MENÉ AVEC UN DESIGNER POUR EN TRADUIRE LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS EN UNE IMAGE AFIN D'EN FACILITER LE PARTAGE.

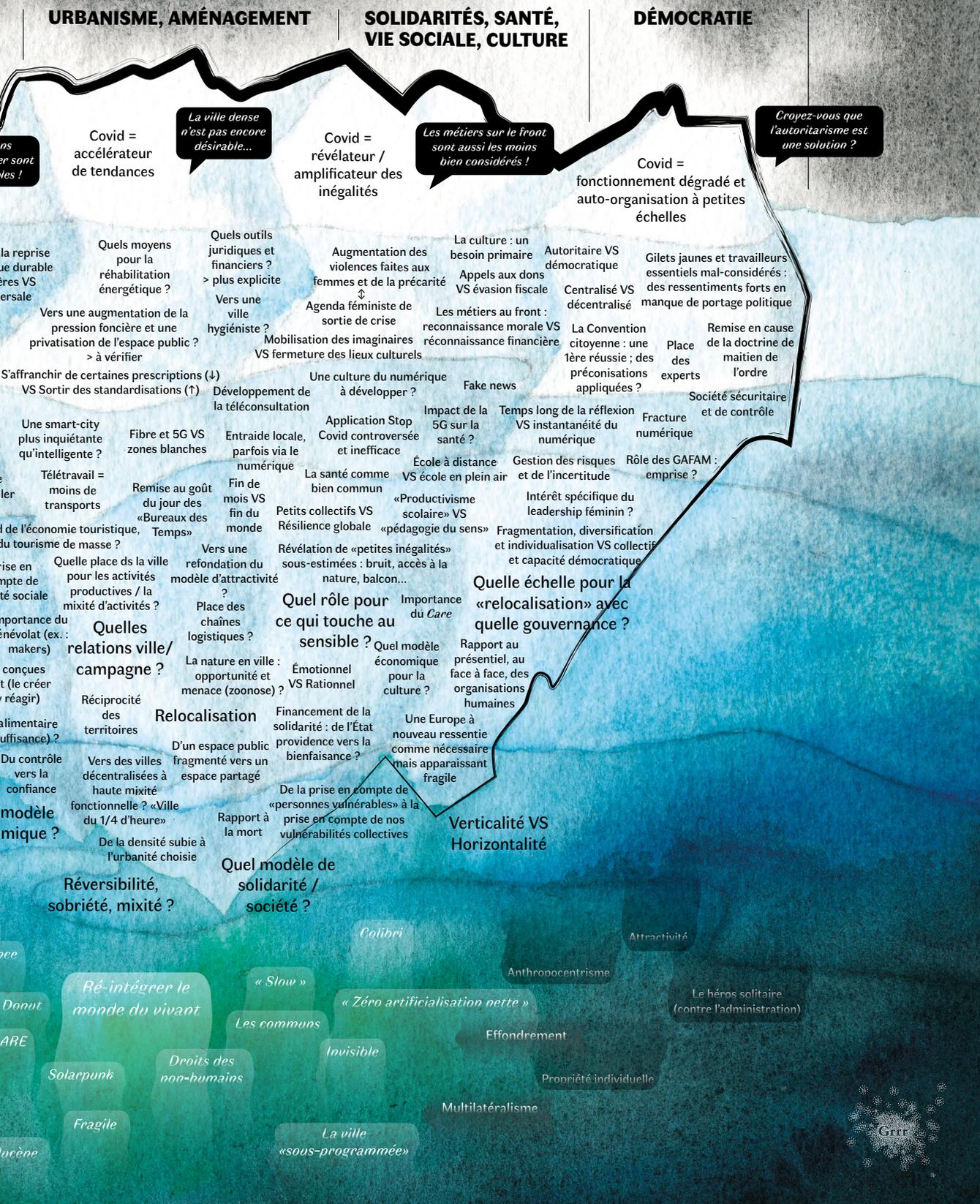
> 60 VEILLEUSES ET VEILLEURS IMPLIQUÉS, 600 RÉFÉRENCES ANALYSÉES, 8 SYNTHÈSES THÉMATIQUES ET 1 POSTER.

Un peu partout, de nombreuses initiatives, points de vue et regards ont émergé sur le thème du "jour d'après" dans l'espace médiatique. La Collectivité a donc entrepris un travail collectif de veille et de capitalisation de ces analyses et prises de paroles, qui offrent des éléments de contexte et des premières clés de compréhension sur l'impact de la crise.

Le cahier qui en résulte présente une série de huit thématiques. Elles ne prétendent pas à l'exhaustivité mais donnent à voir **les tendances et les débats dans des domaines clés pour la Collectivité** : cohésion sociale-solidarités-santé-éducation, culture, démocratie, écologie-environnement, économie, management, numérique, ville de demain, urbanisme et mobilités.

Six cents publications repérées, 74 fiches de lectures produites combinées en huit synthèses thématiques... Tant de contenu ! Comment le partager ? Comment intégrer pleinement les aspects sensibles d'une telle démarche, les questionnements et les émotions profondes ressenties par tout un chacun dans cette période inédite et qui transparaissent au travers des publications collectées ?

Une collaboration avec le designer Jacky Foucher nous a permis de produire une représentation graphique de cette matière, sous la forme d'un "iceberg" (cf. page suivante).



Le temps de l'objectivation

LA GRANDE ENQUÊTE REPRÉSENTATIVE (PHASE 2 : D'AOÛT À OCT. 2020)

Afin d'avoir une lecture plus fine des différentes problématiques rencontrées par les habitant·e·s du territoire dans la diversité de leurs vécus, une grande enquête téléphonique a été conduite en septembre 2020 auprès d'un large échantillon représentatif et caractérisé (environ 2 300 entretiens sur l'ensemble des 24 communes).

Confiée au cabinet TMO Régions, elle s'appuyait sur un questionnaire composé de 50 questions inspirées par les analyses issues de la première phase

de la démarche : emploi, situation économique, pratiques de consommation, logement, environnement, déplacements, place du numérique...

Cette enquête a permis d'offrir une vision d'ensemble des questionnements et des changements auxquels ont fait face les habitant·e·s à l'échelle du territoire de la Métropole, et a constitué une première brique du point de vue citoyen que la Collectivité souhaitait réintroduire dans sa réflexion sur les impacts de la crise.

COMMENT NOUS AVONS VÉCU LA CRISE

Du 10 au 23 septembre 2020, 2 301 habitants et habitantes de la métropole ont répondu à une grande enquête téléphonique. Objectif : évaluer comment nous avons vécu la crise sanitaire et en particulier le confinement.

29%

des habitant·e·s de la métropole sont directement concernés par les effets de la crise économique

EMPLOI



52%

des travailleurs non salariés (artisans, commerçants, chefs d'entreprises, intermittents) expriment des craintes sur la pérennité de leur emploi

● Mon emploi n'est pas menacé

● Mon emploi n'est pas menacé, mais je suis inquiet pour l'avenir

● Mon emploi est menacé

PAUVRETÉ



21%

des sondés déclarent que leur situation financière s'est dégradée depuis la sortie du confinement. C'est moins qu'au niveau national (29%)



43%

de ces personnes sont issues de ménages disposant de moins de 700€ par personne



35%

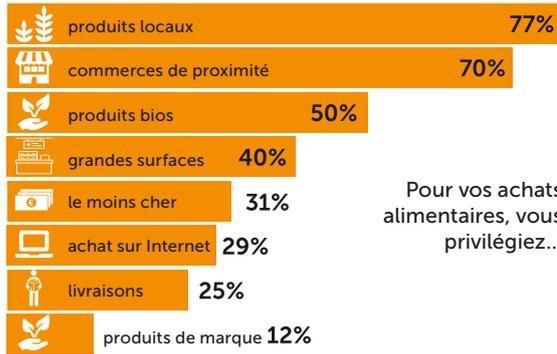
de ces personnes habitent les quartiers prioritaires, 35% sont ouvriers et 36% travailleurs non salariés

CONSOMMATION



34%

des métropolitains disent consommer moins depuis le confinement



Pour vos achats alimentaires, vous privilégiez...

LE VÉCU

32%

ont vécu le confinement comme plutôt pénible, contre 23% qui l'ont trouvé agréable

39%

des personnes seules à domicile ont mal vécu le confinement contre 28% des ménages de deux personnes et plus

44%

des ménages sans enfants ont jugé le confinement pénible contre 30% des ménages avec enfants

40%

des résidents d'immeubles ont jugé le confinement pénible

40%

des habitant-e-s de quartiers prioritaires ont jugé le confinement pénible

LOGEMENT



21%

des habitant-e-s de la métropole déclarent que la crise leur a donné envie de déménager



71%

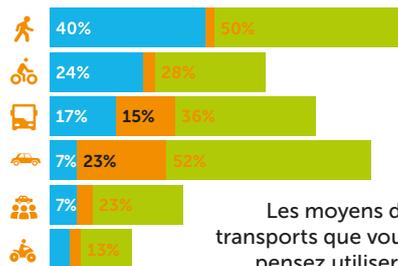
souhaiteraient plutôt vivre à la campagne, dans des villes de taille moyenne et petites communes

ENVIRONNEMENT



46%

des habitant-e-s de la métropole se disent très préoccupés par le changement climatique (contre 15% en 2010)



Les moyens de transports que vous pensez utiliser...

● Plus
● Moins
● Autant qu'avant

TÉLÉTRAVAIL



42%

des actifs métropolitains ont télétravaillé pendant le confinement



25%

des actifs métropolitains poursuivent le télétravail, au moins partiellement



78%

des personnes ayant télétravaillé souhaitent poursuivre l'expérience

NUMÉRIQUE



43%

des métropolitains déclarent utiliser davantage les outils numériques depuis le confinement

61%

des métropolitains voient le développement du numérique comme un progrès

16%

le voit comme un problème

Source : TMO Régions, septembre 2020

Le temps du délibératif

LA CONVENTION CITOYENNE (PHASE 3 : D'OCTOBRE 2020 À MARS 2021)

Après une première phase de travail en chambre et afin de relever collectivement les défis révélés par la crise sanitaire, la Collectivité a proposé l'organisation d'un temps de concertation métropolitain qui associe les citoyen-ne-s et les acteur-ices du territoire pour produire un diagnostic citoyen et des propositions à même de nourrir le projet de mandat.

Inspirée de la Convention citoyenne pour le climat et de la méthodologie des conférences de consensus et des jurys citoyens, la Convention citoyenne métropolitaine constituait **la pièce maîtresse du dispositif** mis en œuvre par la Collectivité. Elle a réuni un panel de 80 citoyen-ne-s issu-e-s des 24 communes de la Métropole mais également de territoires voisins – dans la logique de "l'alliance des territoires" au coeur des "modes de faire" de la Collectivité. Elle avait pour objectifs de **réintroduire la parole des citoyen-ne-s** aux côtés de celle de 54 expert-e-s et acteur-ices de la société civile, de catalyser les réflexions du territoire ainsi que de **produire un diagnostic et des propositions débattues et partagées**.

Le processus retenu visait à **garantir la pluralité des points de vue** : ce sont les citoyen-ne-s qui ont choisi les sujets à approfondir et les acteur-ices du territoire qu'ils et elles souhaitaient auditionner. Cette méthodologie garantit une Convention en interface avec le territoire et libre dans sa capacité d'exploration des thématiques. De plus, **le choix d'un processus délibératif** assurait l'approfondissement qualitatif des arguments. Par ailleurs, une attention a été donnée à **la traçabilité et à l'accessibilité des débats** au plus grand nombre via la

mise en place d'outils numériques pour animer le débat sur le territoire et avec l'ensemble des citoyen-ne-s. Enfin, **l'indépendance des travaux** a été notamment assurée par la mise en place d'un collège de quatre garant-e-s, dont la mission était de certifier l'indépendance des travaux de la Convention citoyenne en veillant notamment au respect des principes de neutralité et de transparence et au respect des engagements liés au dialogue citoyen : Monique Boutrand (membre du Conseil de développement), Elvire Bornand (sociologue), Sandrine Rui (politiste, spécialiste de la démocratie participative), Gilles Pinson (politiste).

La Collectivité s'est également appuyée sur une AMO (assistance à maîtrise d'ouvrage) pour conduire cette démarche, à travers l'expertise du cabinet de conseil Missions Publiques, spécialisé dans l'animation de démarches participatives.

En chiffres

- > 4 mois d'échanges, de débats, autour de vécus de crise différents.
- > 11 rendez-vous pour partager des constats et explorer 16 grandes thématiques incontournables.
- > 51 expert-e-s auditionné-e-s pour construire 12 aspirations pour demain. Et un avis de 176 pages, présenté aux élu-e-s le 11 mars 2021.

Le temps des experts (bis)

LE SECOND ROUND DE LA DÉMARCHE DU TEMPS LONG EN INTERNE (PHASE 4 : D'OCTOBRE 2020 À MARS 2021)

En parallèle des travaux de la Convention, la démarche du temps long menée en interne a été réactivée, au travers notamment du comité technique du temps long qui avait pour mandat, sur cette nouvelle phase, d'**être le lieu d'intégration de l'ensemble des travaux** menés sur les effets du

Covid-19 et d'**accompagner cette séquence plus "ouverte"** : soutien à la collecte des points de vue des acteur-ices du territoire, partage et mise en débat d'études et de diagnostics, partage des avancées de la Convention citoyenne, articulation de différentes démarches et production d'une analyse croisée.

SESSION 1 - Installation et diagnostic

> Les 13,14 et 17 novembre 2020

- Appropriation du mandat, du sujet, du collectif
- Diagnostics de la situation
- Projection dans le futur

> 24 novembre 2020

- Groupe miroir : gestion de crises, regard citoyen.

> 26 novembre 2020

- Intersession 1 : audition d'Olivier Parcot, DGS, sur les compétences métropolitaines et communales.

> 3 décembre 2020

- Intersession 2 : audition sur les inégalités et solidarités face à la crise du Covid-19 (4 intervenant-e-s).

**DEUXIÈME
CONFINEMENT :**
du 30 oct. 2020
au 15 déc. 2020

SESSION 2 - Rencontre et approfondissement

> Les 11,12 et 15 décembre 2020

- Echanges avec les acteur.rice.s du territoire (35)
- Approfondissement des sujets émergés en session 1

> 8 décembre 2020

- Groupe miroir 2 : emploi et liens élu-e-s/citoyen-ne-s.

> 5 janvier 2021

- Intersession 3 : quels modes de vie pour le "monde d'après" ?

> 11 janvier 2021

- Groupe miroir 3 : prolongement de la crise, impacts et futur.

15 DÉCEMBRE :
Instauration du
couvre-feu à 20 h

27 DÉCEMBRE :
Mauricette,
première française
vaccinée

> 4 janvier 2021

- Intersession 4 : audition de 2 expert-e-s sur les imaginaires et usages en temps de crise.

SESSION 3 - Préfiguration de l'avis collectif

> Les 22, 23 et 26 janvier 2021

- Interventions acteur.rice-s (7)
- Approfondissement des débats
- Plan de l'avis

> Février 2021

- Intersession 5 : actualisation du diagnostic de la crise dans sa durée.

16 JANVIER 2021 :
Couvre-feu à 18h

SESSION 4 - Finalisation et adoption de l'avis

> Les 12,13 et 18 février 2021

- Echanges
- Rédaction
- Adoption

RESTITUTION DE L'AVIS CITOYEN AUX ÉLU-E-S

> 11 mars 2021

- Début de l'instruction politique et technique.

RETOUR ET PRISE EN COMPTE DE L'AVIS PAR LES ÉLU-E-S

> Fin juin 2021

Le temps de l'instruction

ANALYSE DE L'AVIS CITOYEN & PRÉPARATION DE LA RÉPONSE DE LA COLLECTIVITÉ (PHASE 5 : DE MARS À JUILLET 2021)

Après le temps de la participation qui a abouti à la production de l'avis citoyen, s'est ouverte une période clé pour la Collectivité, souvent un peu "boîte noire" mais au moins aussi stratégique que la phase de participation citoyenne. Il s'agit de la phase d'instruction lors de laquelle les élues, appuyées des techniciennes, décortiquent l'avis et les propositions portées par les citoyen-nes pour leur apporter une réponse argumentée.

L'instruction se décompose en plusieurs étapes :

> Appropriation et analyse de l'avis citoyen (avril - mai 2021)

Les élues métropolitaines, les communes et les services de Nantes Métropole, réunis en ateliers et à l'appui d'outils d'instruction développés par la Direction Démocratie et Stratégie, s'approprient le contenu de l'avis citoyen, décryptent les 12 aspirations et propositions formulées par les membres de la Convention. Un travail d'appariement entre propositions citoyennes et politiques publiques existantes est mené pour identi-

fier des référent-e-s techniques et politiques sur chaque proposition. L'avis est décortiqué ligne à ligne.

> Rédaction et arbitrage de la réponse de la Collectivité (juin 2021)

Validation du contenu de la réponse lors de séminaires internes avec les élu-e-s de Nantes Métropole et les maires des 24 communes.

Finalisation de la rédaction et préparation du document de réponse de la Collectivité à l'avis citoyen des 80 membres de la Convention.

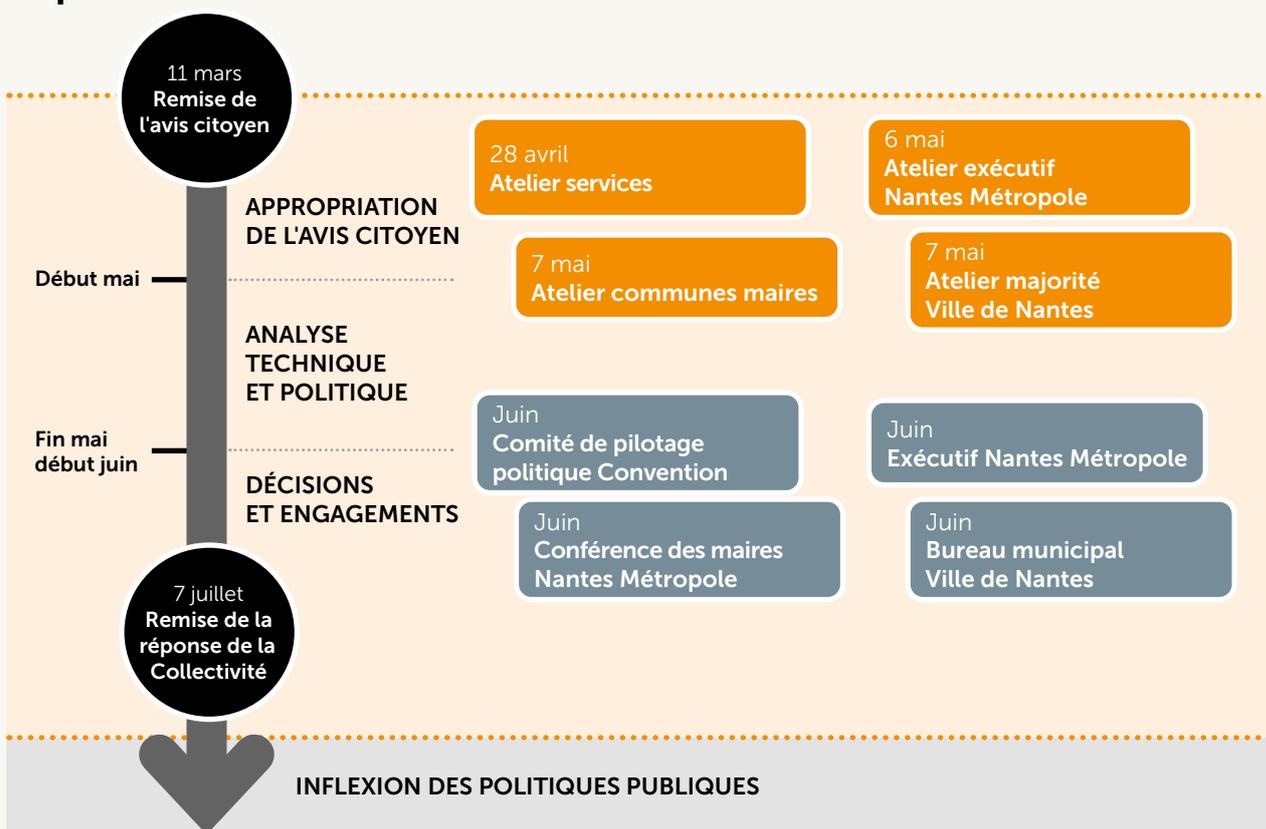
> Restitution de la réponse (7 juillet 2021)

Le 7 juillet, les 80 citoyennes de la Convention font connaissance "en présentiel" pour la première fois. Ils retrouvent les élues de Nantes Métropole pour la présentation de leur réponse argumentée.

Celle-ci se compose de 90 engagements, complétés par 70 engagements portés par les 24 communes de la Métropole.

Le rendez-vous est pris pour se retrouver dans un an afin de faire le point sur les avancées de la Collectivité.

Le process de l'instruction



Les chiffres clés de l'instruction

 **52**

élu·e·s impliqué·e·s
au titre de différents
mandats

 **60**

agent·e·s impliqué·e·s

4

**ATELIERS
D'APPROPRIATION**

dont 3 dédiés
aux élu·e·s métropolitain·e·s 

métropole :

90 ENGAGEMENTS

46 chantiers à ouvrir,
44 actions à accélérer



**Débats et consolidations
de la réponse dans les
instances politiques**

24 communes :

70 engagements

7 juillet 2021

une **soirée officielle** 

de remise de la réponse par les élu·e·s

27 juin 2022

DROIT de SUITE

**1 RDV pris dans 1 an
pour le suivi des avancées**

Le temps des politiques publiques

UNE ANNÉE DE FONDATION QUI S'INCARNE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES (PHASE 6 : DE SEPTEMBRE 2020 À AOÛT 2021)

À côté de ce travail d'animation et de collecte d'un diagnostic multi-acteur, la Collectivité a mis en place une démarche de formalisation des politiques publiques associant élu·e·s et services autour d'un **référentiel commun conçu pour s'appliquer aux 26 politiques publiques** à élaborer.

Ce référentiel se structure autour de 12 questions, dont l'une porte spécifiquement sur les impacts de la crise du Covid-19, à travers à la fois la prise en

compte des enseignements issus de la Convention et de celle de l'expertise "temps long" développée dans les services.

Cette approche intégrée est la garantie que les éléments issus de cette démarche soient bien pris en compte et aient **des impacts réels sur les politiques publiques** mises en œuvre par la Collectivité tout au long du mandat.

Premiers enseignements de la crise

S'il est difficile de tirer des enseignements d'une crise qui semble ne jamais vouloir finir, que des angles morts subsistent et que de nombreuses conséquences sont encore sans doute à venir, il nous semblait pour autant important de poser un premier cadre d'analyse partagé pour ne pas rester dans la sidération ou la seule gestion de crise. Ainsi, en avril 2021, nous avons identifié six registres différents d'impacts de la crise dont la prise en compte nous a paru nécessaire dans l'élaboration des futures politiques publiques menées par la Ville et la Métropole :

1. DES MISES À L'ARRÊT

Sans être en mesure de déterminer si ces mises à l'arrêt allaient entraîner des changements radicaux ou bien s'il s'agissait simplement d'abandons temporaires et conjoncturels, nous nous accordons néanmoins sur le fait que l'ampleur et la durée de ces arrêts vont nécessairement produire des effets structurels à terme et, qu'à ce titre, une attention particulière doit être portée à ces secteurs ou ces politiques publiques appelés à se réinventer.

Cela a notamment concerné :

- > Le **tourisme** et l'ultra-mobilité de longue distance.
- > **L'évènementiel** en présentiel et en intérieur, avec un focus sur des équipements stratégiques tels que la Cité des Congrès ou le Parc des Expositions.
- > **L'enseignement supérieur** en présentiel.
- > La **culture** et plus spécifiquement les pratiques culturelles "en salle" (spectacle vivant, cinéma, musées...).

2. DES TRANSITIONS ACCÉLÉRÉES

Le caractère radical des premiers confinements que nous avons vécu en France a entraîné une nécessaire adaptation dans l'urgence de bon nombre de nos pratiques quotidiennes, et ainsi généré des "bonds en avant" dans une logique d'accélération de phénomènes déjà existants avant la crise mais qui restaient assez marginaux.

Cela a notamment concerné :

- > Les **pratiques numériques**, que ça soit pour (télé)travailler, maintenir les liens sociaux (naissance des "apéros visio"), accéder à la culture et aux loisirs (explosion des plateformes de vidéo à la demande), faire ses courses et manger (forte hausse du e-commerce et de la vente à emporter)...
- > Le **télétravail**, dans un contexte très particulier et suscitant beaucoup d'interrogations : inégalités face à la possibilité de télétravailler selon les métiers, "dérégulation" du temps et des conditions de travail avec le mode "dégradé", brouillage des frontières entre la vie professionnelle et personnelle...
- > Les **mobilités** : ruptures, changements de comportements, acceptation de la "contrainte", place du piéton...
- > L'engagement et les **solidarités**, avec le boom des solidarités de proximité, le développement très fort de l'entraide, le renouvellement des publics et modalités d'engagement...
- > L'aspiration à des **modes de vie et de consommation plus sobres**, avec une prise de conscience renforcée par la crise... mais qui est à mettre en regard avec l'augmentation de la précarité et des inégalités ainsi qu'avec la croissance du e-commerce et de la vente à emporter, dominés par des acteurs multinationaux aux pratiques assez éloignées de ces idéaux.

3. DES "DÉTÉRIORATIONS" ACCENTUÉES

Comme de nombreux travaux de recherche l'ont montré, les crises et les catastrophes sont généralement des moments de cristallisation et de révélation de phénomènes pré-existants, qu'elles contribuent souvent à renforcer ou à exacerber. Dans le cas de cette crise et de notre territoire, c'est particulièrement vrai en matière de vécus et d'écarts sociaux.

On peut ainsi citer :

- > Le renforcement des **inégalités** et des fragilités avec des effets cumulatifs, des personnes "sur le fil" qui ont basculé dans la pauvreté, des individus que la numérisation forcée de l'ensemble des pratiques a exclus...
- > La **surexposition des femmes** : charge mentale, métiers...
- > L'isolement et la **santé mentale** (problème global, révélé et renforcé).
- > La précarisation de la jeunesse.
- > Le rejet de la **ville dense** : envies de "mise au vert".
- > La **précarité alimentaire** : enjeux d'approvisionnement, de souveraineté et d'accessibilité.
- > **L'emploi** : effets à venir, crise sectorielle avec des secteurs touchés très différemment.
- > La **défiance vis-à-vis des institutions et des médias** (suspicion, *fake news*...).
- > **L'affaiblissement de la cohésion sociale** et du vivre ensemble : climat social et sociétal anxiogène, tensions, incivilités, rejet de l'autre... avec un impact sur la sécurité et la tranquillité publique.

4. DES PRISES DE CONSCIENCE COLLECTIVES

Vivre ensemble, à l'échelle mondiale, une telle épreuve laisse nécessairement des traces et, avant cela, génère des prises de consciences partagées.

Nous en avons relevé trois qui nous ont particulièrement marqués dans notre analyse :

- > Prise de conscience des interdépendances et des **nouveaux rapports au vivant**, un phénomène peut tous nous toucher individuellement à l'échelle de la planète ("Nous sommes tous des terrestres")².
- > Des "virages brutaux" ou **des mesures radicales** sont possibles : confinements et mises à l'arrêt, mesures d'urgence, "quoi qu'il en coûte"...
- > Nous percevons mieux **nos fragilités** : sanitaires, climatiques, sociales, démocratiques, économiques...

5. DES "MODES DE FAIRE" RENOUVELÉS

Les acteurs publics, et notamment les collectivités locales, se sont retrouvés en première ligne de la gestion de crise. Alors que l'on a facilement tendance à les caricaturer comme des institutions lourdes et peu agiles, elles ont révélé leur puissance et leur capacité à réinventer leurs "modes de faire" face à l'urgence :

- > **Coopération** renforcée (interne, externe) et capacitation.
- > Action de **proximité**, sur le terrain et faisant place à l'expérimentation si besoin.
- > **Agilité** et adaptation continue.
- > **Interdépendances** et action multi-échelle (de l'ultra-proximité à l'alliance des territoires...).
- > Gestion des **temporalités** (le retour...).
- > **Points de contact** : la revanche du téléphone !
- > **Résilience** et gestion de crises.
- > **Mise en relation** des citoyen-ne-s et des acteur-ice-s.

² Où suis-je ? Leçons du confinement à l'usage des terrestres, Bruno Latour, éditions La Découverte, collection Les empêcheurs, 2021.

Cependant, des risques sont pointés par certains, notamment d'éparpillement, de confusion et dilution de la responsabilité, invitant à bien travailler la répartition des rôles et réinvitant la notion d'autorité

organisatrice à la table des discussions, y compris sur des champs où c'est moins habituel comme, par exemple, en matière d'action sociale.

6. DES IMAGINAIRES EN TENSION

Cette crise a vu émerger ou réémerger différents "imaginaires" qui laisseront sans doute des traces plus ou moins durables sur nos façons d'appréhender et de concevoir les espaces urbains.

On a pu notamment repérer :

- > La **ville hygiéniste** : rapports entre urbanisme et santé publique
- > La **ville ralentie** ou *slow* : rapport au temps, décelération, désynchronisation ainsi que "co-cooning", importance de l'intérieur, d'être bien chez soi...

- > La **ville contributive** ou le pouvoir aux *makers* : entraide, participation *Do it yourself*, système D...
- > La **ville surveillée** ou sécuritaire : contrôle social *versus* nouvelles technologies
- > La **société de la défiance et du complotisme** : *fake news*, bulles, polarisation.



Membre de la Convention et artiste-créatrice installée à son compte, Mylène a réalisé ce collage pour rendre compte de la pluralité des voix qui composent cette Convention. Elle s'est appuyée sur les récits personnels des citoyennes, de leurs expériences de la crise, de leurs attentes pour l'après.

DES ATTENTES RENFORCÉES ET REPRIORISÉES

Au total, si l'on croise les expertises citoyennes dont la Convention a rendu compte avec celles des acteur·ice·s du territoire et des services de la Collectivité, on a pu identifier dix attentes que la crise a renforcées et repriorisées (cf. infographie ci-dessous).

Aujourd'hui, un an après l'établissement de ce premier diagnostic et plus de deux ans après le début de la crise du Covid en France, certains constats sont à nuancer ; d'autres restent à confirmer et vérifier tandis que quelques-uns semblent déjà anachroniques voire dépassés.

Ainsi le prétendu "exode-urbain" dont les médias ont beaucoup parlé s'avère beaucoup plus nuancé qu'il paraît : comme en atteste l'Agence d'urbanisme de la région nantaise (Auran), qui a publié le mois dernier une note de synthèse sur ce sujet³. Sur le territoire, des acteurs tels que l'Auran poursuivent ainsi un travail précieux d'analyse et d'objectivation des tendances. De même, la crainte d'une explosion du chômage dans un territoire plutôt habitué au plein emploi ces dernières années s'est finalement effacée face à une reprise économique aussi dynamique qu'inattendue.

Néanmoins, le conflit en Ukraine démarré en mars dernier met en tension les chaînes d'approvisionnement mondiales, générant des difficultés d'accès aux matières premières.

Parallèlement, le travail est sommé de se réinventer face à des aspirations nouvelles portées notamment par les jeunes générations.

La santé publique, elle, est confirmée comme un enjeu clé et dont l'avenir se joue sans doute aussi dans les territoires. Du côté des modes de consommation, le secteur du bio est aujourd'hui en difficulté quand les hard discounters enregistrent des ventes records...

Autant d'exemples qui nous invitent à faire preuve d'humilité et à garder les yeux et les oreilles rivés sur notre territoire et ses habitantes pour continuer, sans relâche, à analyser les mutations qui s'y déploient.

10 ATTENTES PRIORITAIRES IDENTIFIÉES

1

JUSTICE SOCIALE

Réémergence :
revenu universel

2

SANTÉ PUBLIQUE

Dont la santé mentale
et environnementale

3

LUTTE CONTRE L'ISOLEMENT

De tous et toutes

4

SOUTIEN À LA JEUNESSE

5

ALIMENTATION

Souveraineté, qualité,
accessibilité

6

RAPPORT AU TRAVAIL

Emploi, télétravail, revenu
universel, bien-être...

7

QUALITÉ DU CADRE DE VIE

Logement, accès à la nature

8

RÉGULATION DE L'ESPACE PUBLIC

Conflits d'usage

9

TRANSITION ÉCOLOGIQUE & RÉSILIENCE

10

RETERRITORIALISATION, RELOCALISATION & SOUVERAINETÉ

³ « Pas d'exode urbain en Loire-Atlantique mais des tensions qui s'accroissent », *Les synthèses de l'Auran*, n°78, mai 2022.
En accès libre sur leur site internet : <https://auran.org>

analyse

Une Convention citoyenne locale en pleine crise du Covid-19 : un objet démocratique non identifié

Première Convention citoyenne locale organisée sur la crise sanitaire, cette nouvelle modalité participative expérimentée par Nantes Métropole n'était pas sans poser question sur la légitimité démocratique d'un tel objet. Premier bilan un an après.

« C'est très agréable de rencontrer des personnes variées avec des situations de vie différentes, qu'on aurait pas croisées autrement »
Extrait de l'interview de Romain, 32 ans, membre de la Convention.

Faire collectif au sein du panel ou “jouer collectif” en embarquant le territoire, quelle légitimité pour un panel tiré au sort ?

Un processus de recrutement exigeant

Le choix de la Convention était notamment celui d'un processus qui devait permettre de constituer un panel représentatif de la diversité du territoire. Les membres de la Convention citoyenne sont issus d'un processus de recrutement et d'échantillonnage en plusieurs étapes :

> Tirage au sort sur liste téléphonique (septembre 2020)

Dans le cadre de la grande enquête sur le vécu de la crise sanitaire sur le territoire métropolitain, 2 300 personnes ont répondu à un questionnaire passé par téléphone (fixe et mobile) durant 20 minutes. A l'issue de l'entretien, les répondants ont été interrogés sur

leur intérêt à participer à une démarche de dialogue citoyen sur la thématique de la crise du Covid-19 avec d'autres habitantes du territoire. Au total, 872 personnes sur les 2 300 interrogées se sont déclarées intéressées.

> Rappel des volontaires (octobre 2020)

Ces 872 citoyen·nes ont été rappelées pour une présentation détaillée du dispositif de la Convention citoyenne de Nantes (contexte, objectifs, nombre de sessions et intersessions, dates et horaires, conditions sanitaires...). Afin d'acter leur volonté de participer, un “contrat d'engagement” signé de leur part devait être retourné par mail.

Par ailleurs, la volonté de prendre en compte les relations et la porosité de la Métropole avec ses territoires voisins (intercommunalités) s'est traduite par la participation de trois citoyen·nes de ces territoires à la Convention citoyenne.

> Finalisation du panel (octobre 2020)

Cent huit personnes ont retourné ce contrat d'engagement. Pour garantir la diversité des points de vue et des expériences, le panel final de 80 personnes a été constitué de manière à être le plus proche possible de la sociologie du territoire en s'appuyant sur des critères classiques (genre, âge, origine géographique) et sur les résultats de l'enquête téléphonique préalable qui révélait des vécus différents (composition des ménages, statut d'occupation du logement, métiers...). Ce mode de recrutement a débouché sur la création d'un groupe hétérogène représentatif d'une diversité de vécus, ce qui s'est largement ressenti au cours

des sessions et des échanges. Cette méthodologie, qui s'appuie sur le tirage au sort sur liste téléphonique et dispositif d'enquête associé, a également permis de **renouveler le public**, 72% des membres de la Convention n'ayant jamais participé à une démarche de dialogue citoyen auparavant.

« La Convention, c'est l'occasion de rencontrer des gens qui pensent différemment de moi »
Extrait de l'interview de Mylène, 38 ans, membre de la Convention.

UN PANEL PARITAIRE REPRÉSENTANT TOUTES LES TRANCHES D'ÂGE



18-24 ans
2 %

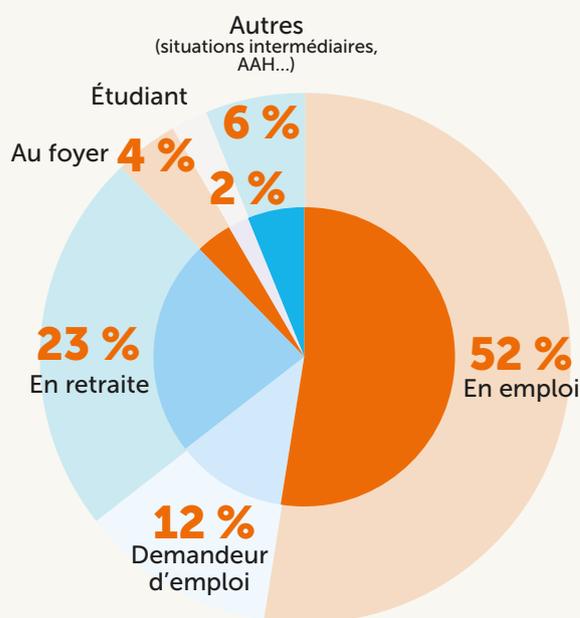
25-34 ans
32 %

35-49 ans
26 %

50-64 ans
24 %

65 ans et plus
16 %

SITUATION PAR RAPPORT À L'EMPLOI

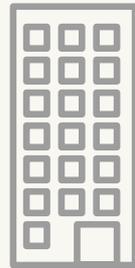
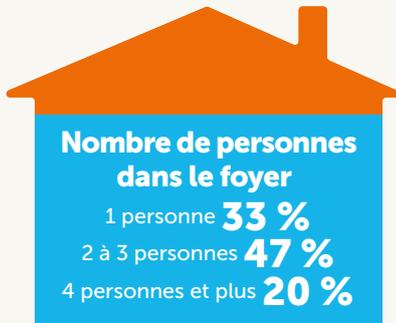


CATÉGORIES SOCIOPROFESSIONNELLES

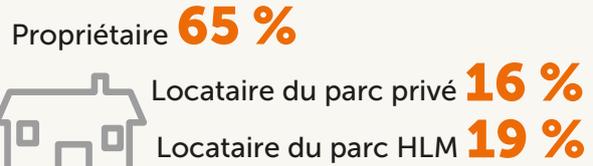
	Membres de la Convention	Population métropolitaine
Exploitants, Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	6 %	3 %
Cadres et professions intellectuelles supérieures	22 %	15 %
Professions intermédiaires	16 %	18 %
Employés	16 %	16 %
Ouvriers	5 %	9 %
Retraités	23 %	24 %
Autres personnes sans activité professionnelle	12 %	15 %
TOTAL	100 %	100 %

Source : Insee, RP 2017 // traitement TMO Régions

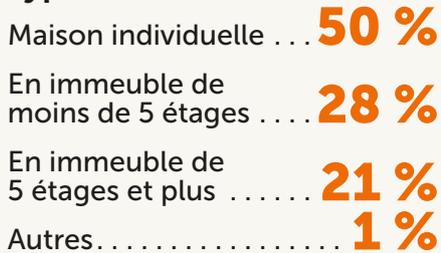
DES SITUATIONS FAMILIALES PLURIELLES QUI PEUVENT TÉMOIGNER DES VÉCUS DE CRISES DIFFÉRENTS



Statut d'occupation du logement



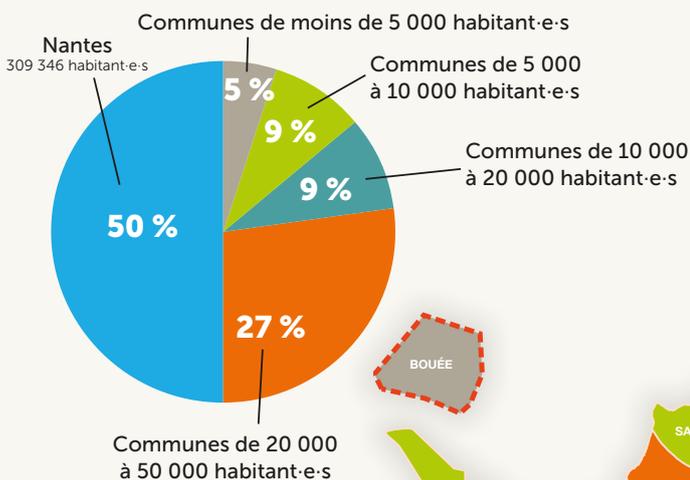
Type d'habitat



72 %

des membres n'ont jamais participé à une démarche de concertation jusqu'alors

ORIGINE GÉOGRAPHIQUE DES MEMBRES PAR TAILLE DE COMMUNE



9% des membres sont habitant-e-s d'une commune ayant une population entre 10 000 et 20 000 habitant-e-s

3 membres issus des communes hors métropole



Source : Insee, RP 2017

Un dispositif de communication et de médiation d'envergure

Un large dispositif de communication a été mis en place afin de répondre aux **enjeux de traçabilité et de transparence** de la démarche, en s'appuyant notamment sur les envies et l'investissement des membres de la Convention. Il s'agissait d'ouvrir une fenêtre sur ce groupe de 80 citoyen·nes tout en garantissant leur anonymat et l'horizontalité des relations au sein de la Convention.

Pour ce faire, le choix a été fait de documenter la démarche au travers d'un **site internet dédié**. Sa vocation était de rendre accessible l'ensemble des contenus proposés aux conventionnels (enjeu de transparence) et de faire office de journal de bord des avancées des travaux (enjeu de traçabilité). En parallèle, les réseaux sociaux (Instagram, Twitter et Facebook) ont joué le rôle de caisse de résonance afin de promouvoir et de faire connaître au plus grand nombre la démarche.

Par ailleurs, le site a permis de valoriser la diversité des profils, parcours et aspirations des conventionnels via **19 portraits individuels réalisés par une journaliste**, tout en accentuant le risque d'une sur-personnalisation d'une partie des membres.

La démarche s'est également attachée à offrir aux membres de la Convention la possibilité de produire eux-mêmes de l'information plus sensible : collage, récit, témoignage, etc. au travers de la mise en place d'un **comité éditorial citoyen** animé par une journaliste pour soutenir la création de contenus.

Des difficultés à créer un effet d'entraînement

Malgré ces efforts, **le bilan de ce dispositif de communication et de mobilisation est à nuancer**. Si on a pu observer une réelle appropriation de celui-ci par les membres de la Convention et une appétence forte à être reconnus en tant que collectif représentatif d'une diversité métropolitaine, **la mise en mouvement du territoire n'a pas vraiment été au rendez-vous**. Les réponses aux questions adressées à la population par les conventionnels se sont faites très rares (seulement 12 contributeurs/contributrices à l'échelle de la métropole).

Par ailleurs, il s'est avéré **difficile de mobiliser et d'intéresser les médias**, tant locaux que nationaux – par comparaison avec la forte couverture média-

Enfin, à la suite de la remise de l'avis citoyen, la Métropole a proposé aux membres de **co-écrire un supplément du journal de Nantes Métropole** dédié à la Convention citoyenne. Cette production, co-construite avec des volontaires, a été diffusée dans toutes les boîtes aux lettres des Métropolitain·es, offrant une large visibilité des travaux.

Si ces modalités de communication ont permis d'ouvrir ce dispositif par nature à "huis clos", elles avaient également l'ambition de contribuer à une mise en débat des impacts de la crise sur l'ensemble du territoire, au-delà du cercle des 80 participant·es.

Dans cette optique, plusieurs dispositifs complémentaires ont été déployés tels que :

> **la diffusion - en ligne, en direct et en différé - de certaines auditions d'expertes** ainsi que la soirée de remise de l'avis citoyens aux élu·e·s ;

> **la publication en ligne de questions ouvertes** formulées à l'attention de l'ensemble des citoyen·nes de Nantes Métropole par les membres de la Convention pour élargir et enrichir leur réflexion, adossée à un dispositif de contribution en ligne ;

> **l'envoi par voie postale d'une "cocotte en papier"** au moment des fêtes de fin d'année reprenant des questionnements partagés au sein du groupe, pensé comme un support incitant à poursuivre et à élargir la conversation des membres avec leurs proches.

Malgré ces efforts, le bilan de ce dispositif de communication et de mobilisation est à nuancer. Si on a pu observer une réelle appropriation de celui-ci par les membres de la Convention et une appétence forte à être reconnus en tant que collectif représentatif d'une diversité métropolitaine, la mise en mouvement du territoire n'a pas vraiment été au rendez-vous. Les réponses aux questions adressées à la population par les conventionnels se sont faites très rares (seulement 12 contributeurs/contributrices à l'échelle de la métropole).

Il est néanmoins important de remettre le dispositif dans le contexte sanitaire de l'époque. En effet, la

« Tout au long de la démarche, la question du temps nous a interrogé·es : quelle sera la pertinence de nos propositions alors que nous sommes encore en pleine crise ? »

Extrait de la conclusion de L'Avis citoyen de la Convention citoyenne de Nantes, mars 2021.

Convention s'est déroulée de novembre 2020 à mars 2021 au cœur des deuxième et troisième vagues du Covid-19. Ces nouveaux confinements ont pesé sur le moral et les préoccupations des habitantes (morosité, lassitude, fatigue...), rendant très difficile le double exercice de diagnostic et de projection demandé, d'abord pour les membres eux-mêmes mais aussi pour l'ensemble de la société.

A l'instar d'autres conventions citoyennes, la mise en œuvre de la Convention citoyenne de Nantes a ainsi révélé la tension et la difficile conciliation de deux enjeux :

- > l'importance de **préserver la dynamique collective et délibérative** et la qualité des échanges à travers un cadre de débat abrité, bienveillant et apaisé, qui permet d'être libre dans sa parole et ses opinions ;
- > la nécessité d'**assurer l'appropriation et la diffusion des problématiques** discutées au sein de la démarche sur le territoire, **au-delà du cercle des 80 membres** afin d'ouvrir le débat.

Processus délibératif en temps de crise : le 100 % distanciel est-il possible ?

La Convention s'est tenue durant la seconde et troisième vague de l'épidémie, entre novembre 2020 et mars 2021, ce qui a nécessité une adaptation du dispositif prévu et un passage au 100 % distanciel. Les principes méthodologiques définis en amont ont garanti un processus accessible et inclusif et permis une qualité des débats tout en maintenant une convivialité.

De novembre 2020 à février 2021, la Convention citoyenne a pris forme au fur et à mesure des 70 heures de visioconférence qui ont rythmé son travail. Initialement prévues les vendredis soir et samedis toute la journée, les sessions ont été redécoupées et réparties sur trois jours (vendredi soir, samedi toute la journée et mardi soir) avec des temps de visioconférence de trois heures maximum, soit quatre à cinq sets pour chaque session. Ces dernières ont été complétées par cinq intersessions de deux heures en soirée et en semaine, ciblées sur des thématiques précises en fonction des préoccupations qui ressortaient des échanges.

Afin de permettre la participation de toutes et tous, des solutions en présentiel dans le respect des conditions sanitaires et avec médiation ont été proposées aux personnes non équipées informatiquement (cinq personnes en ont bénéficié).

Pour autant, le **recours unique à de la visioconférence limite et contraint fortement les temps informels** entre participantes (temps du repas, pause café, discussion dans les couloirs...) ainsi qu'avec l'équipe d'animation ou les garants. Pour garder le lien et favoriser cependant des temps informels, des modalités

ont été imaginées et testées (salles virtuelles avec "pause café en musique", appels et mails réguliers, envoi de documents papiers, sondage à chaque session...), sans jamais néanmoins complètement remplacer le contact physique.

Malgré tout, **un état d'esprit collectif a pu se construire entre les membres et une convivialité s'installer**. Une vraie dynamique s'est mise en place bien que les participantes ne se soient jamais rencontrées physiquement durant les quatre mois. Au final, ce contexte sanitaire et, sans doute également, la plus grande disponibilité des personnes au regard des contraintes imposées face au rebond épidémique – qui rendaient impossibles la plupart des activités sociales hors du foyer –, ont créé **une dynamique vertueuse**. Nous avons observé très peu de défections en cours de démarche (neuf personnes ont quitté la Convention) et, pour certains membres, la participation à cette Convention a constitué un moyen de garder un lien avec l'extérieur durant le deuxième confinement. Le format numérique a également permis à des participantes de monter en compétences sur leurs usages des outils informatiques, ce qui a pu leur être utile dans d'autres circonstances.

Les effets du tout-distanciel sur de telles démarches de participation apparaissent ainsi variés et parfois paradoxaux :

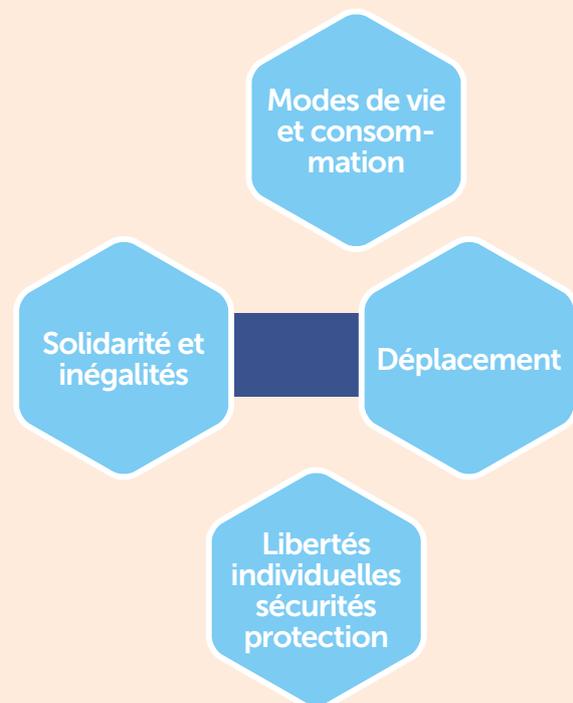
- > Si certains membres se sont dits plus à l'aise en distanciel qu'en présentiel car ayant le sentiment d'être davantage "à égalité" via les écrans (lissage des effets non-verbaux et des signes d'appartenance sociale), d'autres ont au contraire estimé le dispositif trop intrusif ou intime puisque nous étions en quelques sorte toutes les unes chez les autres...
- > La présence des membres s'est révélée moins régulière que lors d'une démarche en présentiel du fait des difficultés à maintenir un niveau d'attention constant en visioconférence, des interférences avec d'autres membres du foyer, de la facilité à pouvoir "faire des pauses" facilement... Mais d'un autre côté, le tout-numérique a soutenu la participation en créant les conditions d'une participation "à la carte" en fonction des contraintes personnelles de temps et d'espace (en permettant de contribuer depuis chez soi).
- > Une certaine horizontalité des échanges, rendue possible et facilitée par la médiation assurée par l'équipe d'animation, s'est installée entre les membres. Néanmoins, le médium numérique nécessite une animation renforcée, et notamment de cadrer plus fortement les prises de parole. La non-fluidité et l'arrêt brutal des conversations liés aux modalités de fonctionnement de l'outil de visioconférence utilisé a également pu générer de la frustration.

« La Convention citoyenne de Nantes Métropole doit choisir les sujets à débattre et faire des propositions aux élu-e-s. en mars 2021 »
Extrait de la FAQ du mandat signé par les élu-e-s et les membres de la Convention citoyenne.

Des limites de l'exp

Le processus de la Convention a été construit dans le but de garantir la pluralité de points de vue : ce sont les citoyennes qui choisissent les sujets qu'ils travaillent et les actrices du territoire qu'ils souhaitent auditionner. Les membres de la Convention ont donc décidé des informations dont ils souhaitaient prendre connaissance et ont pu ainsi se nourrir des productions et réflexions issues des actrices du territoire. **Une information pluraliste et contradictoire a été visée en privilégiant l'audition d'actrices locales.**

Cette méthodologie avait pour intention d'inscrire la Convention en interface avec le territoire et de garantir sa liberté dans sa capacité d'exploration des thématiques. Ce sont ainsi **16 thématiques** (cf. infographie ci-contre) qui ont été abordées et explorées et **51 personnalités** qui ont été auditionnées.



ertise inversée et d'une approche à "360°"

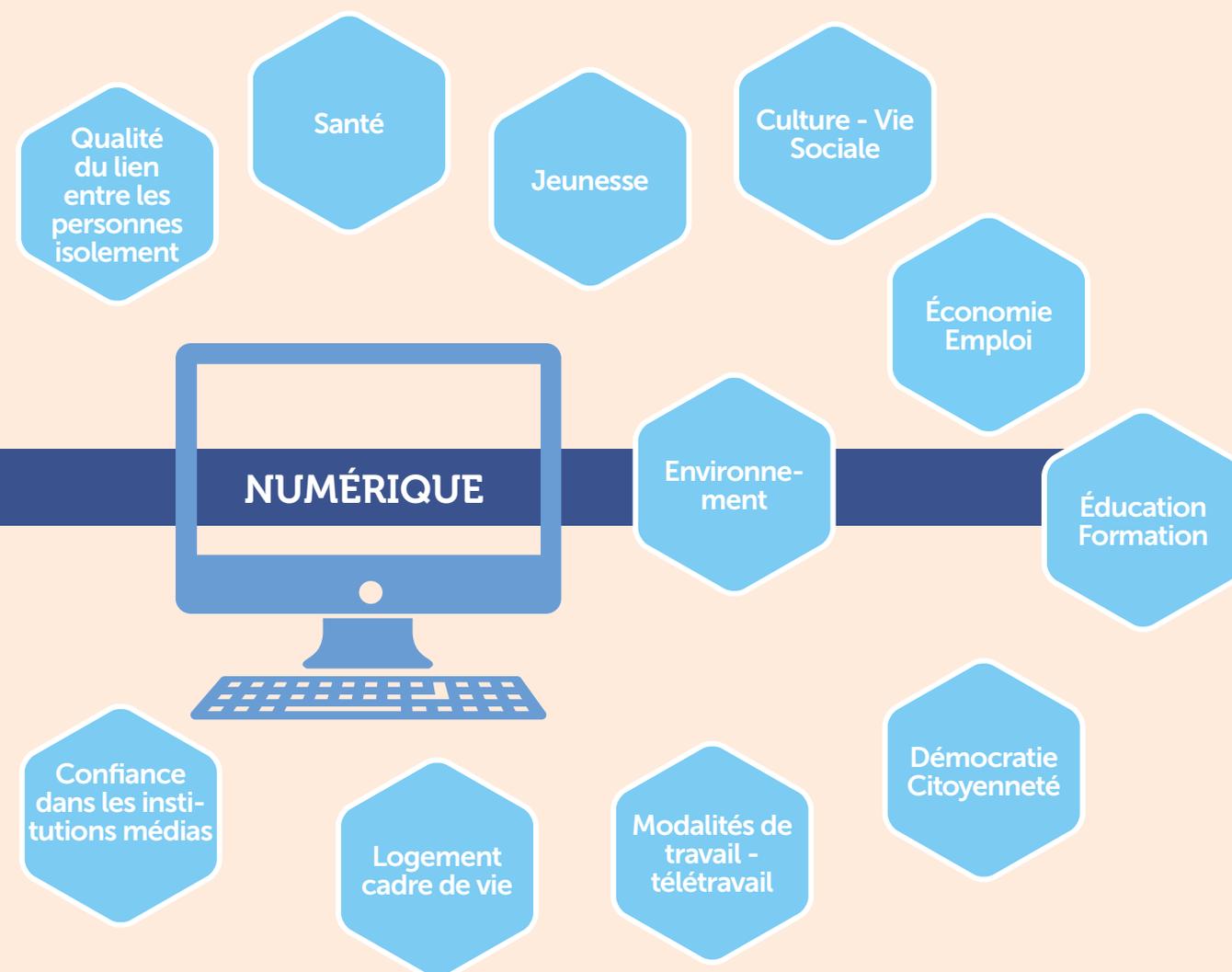
Ce processus a également été conçu afin de créer un espace favorisant **l'approfondissement qualitatif des arguments**. Les sessions de travail se sont ainsi appuyées sur des méthodologies mêlant montée en compétences individuelle et temps délibératifs. Les temps successifs ont garanti une progression et une appropriation des problématiques en valorisant et en confrontant le vécu des membres de la Convention et du territoire.

Ce choix méthodologique a permis de faire remonter les thématiques citoyennes. Partant du vécu des citoyennes et des sujets qui les préoccupaient à ce moment là de la pandémie, cette libre parole a eu pour

effet de **mettre à l'agenda des sujets et problématiques dont la Collectivité ne se serait peut-être pas saisie de la même manière et avec la même intensité** – à l'instar par exemple de la question de l'information et des *fake news*.

Néanmoins, cela a contribué à affaiblir la profondeur des débats et des contributions. Si cette grande diversité des sujets explorés a donné lieu à une multiplicité de rencontres avec des actrices venues de divers horizons, cette même amplitude a aussi parfois amené les citoyennes à **devoir faire le grand écart entre toutes les thématiques traitées ou bien à rester à la surface des sujets** au regard des contraintes de temps.

16 THÉMATIQUES EXPLORÉES DONT UNE TRANSVERSALE



Un avis citoyen à 80 voix : "Faire co

L'objectif de la Convention citoyenne de Nantes était de dresser un diagnostic citoyen approfondi des impacts de la crise du Covid-19 sur les modes de vie des habitantes et leurs aspirations pour demain.

La Convention visait à questionner les changements et les ruptures que la crise sanitaire avait provoqués et à en tirer les enseignements pour orienter et prioriser l'action publique. L'avis citoyen qui en a résulté a donc été pris en compte dans les politiques publiques métropolitaines.

Il s'agissait de transformer l'action publique en tenant compte des attentes exprimées par les habitantes et d'accompagner les transitions auxquelles ils et elles aspirent, en les y associant pleinement (choix et co-responsabilité).

La réussite de la démarche se mesure donc aux changements qu'elle produit dans le réel (efficacité) et dans le renouvellement du contrat entre élues et citoyennes pour y parvenir (confiance et dialogue).

Un diagnostic sensible et contrasté

Les membres ont fait état de leur vécu de crise et ont pu dégager des points de vue différents en fonction de leurs situations, notamment sur trois thèmes :

- > le **télétravail**, libérateur pour certaines, facteur d'isolement et de stress pour d'autres ;
- > le **numérique**, élément de maintien du lien social et accélérateur de transitions pour certaines, facteur aggravant d'isolement pour d'autres ;
- > Un **sentiment de sécurité** renforcé ou malmené par la crise selon les personnes et les lieux de vie.

UNE MÉTROPOLE SOLIDAIRE



VIVRE DAVANTAGE EN LIEN AVEC LES PERSONNES ÂGÉES



SOUTENIR LES JEUNES, FORTEMENT IMPACTÉS PAR LA SITUATION



REPÉRER ET ROMPRE L'ISOLEMENT DES PERSONNES FRAGILISÉES PAR LA CRISE



PRÉSERVER LE SERVICE PUBLIC DE SANTÉ



PLUS DE POUVOIR D'AGIR POUR LES CITOYENS, LES CITOYENNES ET LES ASSOCIATIONS

UNE MÉTROPOLE CRÉATRICE DE NOUVELLES MANIÈRES D'HABITER LE TERRITOIRE



DONNER DAVANTAGE DE PLACE À LA NATURE EN MILIEU URBAIN



DÉVELOPPER DES LOGEMENTS ACCESSIBLES, HYBRIDES ET MIXTES

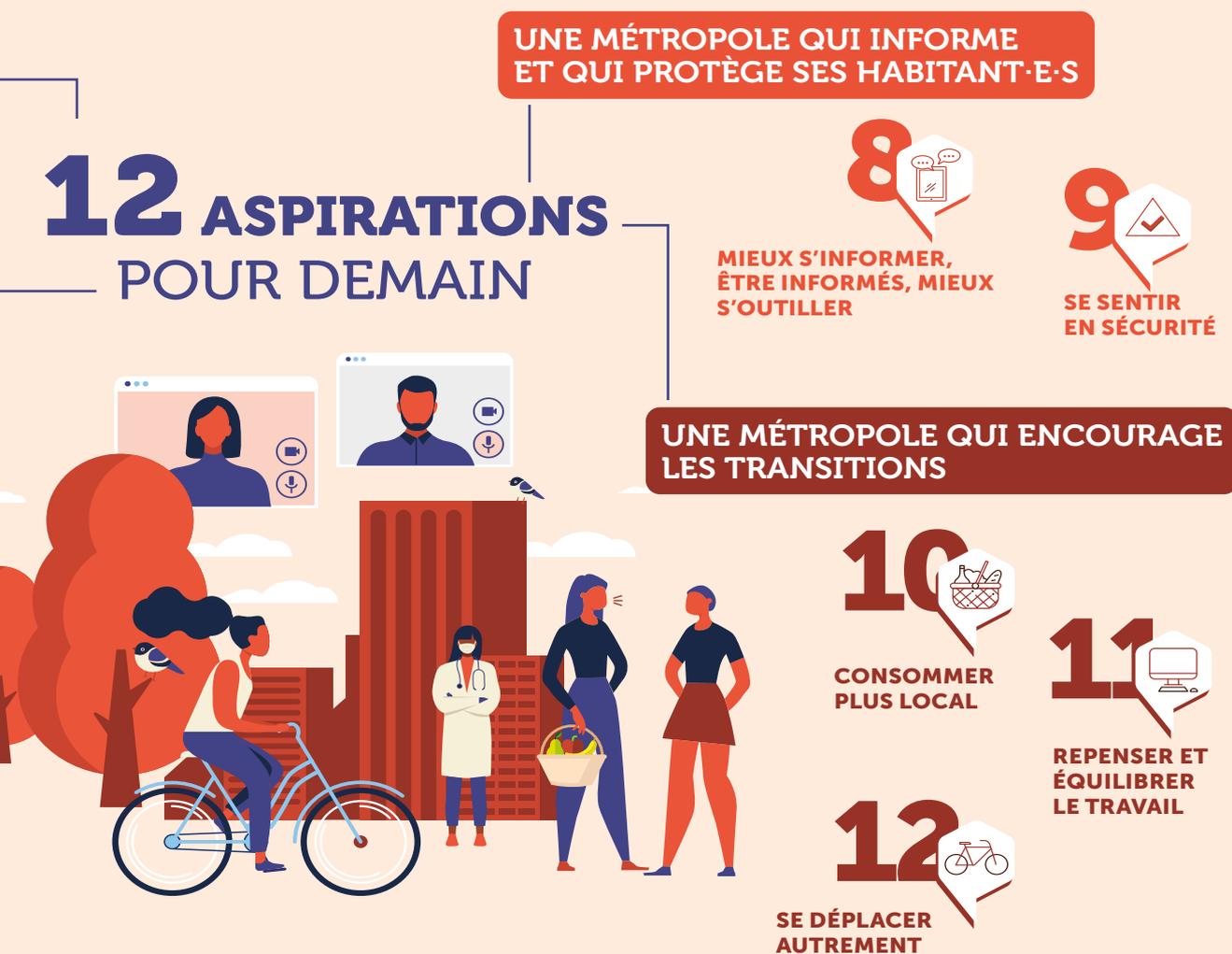
commun et non consensus"

Parallèlement, les participantes ont également dressé des **constats partagés**. La crise du Covid-19 a notamment mis en lumière sur le territoire de la métropole :

- > une précarité émotionnelle et affective,
- > des inégalités accrues,
- > une trop grande fragilité du système de santé,
- > une difficulté à accepter les décisions nationales,
- > des élans de solidarité qui nous ont fait du bien,
- > un nouveau rapport au travail,
- > une opportunité pour changer nos habitudes.

Bilan : 4 univers d'attentes et 12 aspirations pour demain

Ce premier niveau d'état des lieux a permis de mieux définir les expériences vécues par les différentes personnes pour pouvoir ensuite travailler à définir un cap et un imaginaire commun pour le futur du territoire. Au final, les citoyennes ont proposé quatre univers d'attente constitués de 12 aspirations pour orienter les actions de la Métropole (voir infographie ci-dessous).



Un moteur de transformation pour

La Convention citoyenne de Nantes a démarré en novembre 2020 et a rendu un avis citoyen en mars 2021. Nantes Métropole a présenté sa réponse et ses engagements au début de juillet 2021. Au-delà, ces huit mois de travail aussi bien pour les participant·es que pour les élu·es et services ont produit bien plus que ces deux livrables. Ils ont engagé de réelles inflexions pour le territoire.

Une citoyenneté métropolitaine renforcée

En février 2021, les membres de la Convention ont exprimé un sentiment d'appartenance plus fort au territoire métropolitain suite à leur participation à la démarche. De plus, nombre d'entre eux ont témoigné d'une montée en compétences dans divers domaines (informatique, prise de parole, thématique...) et d'un sentiment d'utilité et de confiance dans l'action publique.

« Nous, citoyen·ne·s de la Convention, pensons que cette Convention sera utile si elle est "connectée" au reste de la Métropole et qu'elle permet à l'ensemble des citoyen·ne·s de s'emparer de certains sujets. Nous souhaitons que cet avis soit un élément du débat public, qu'il fasse partie d'un tout et que cette "petite goutte" s'ajoute à un océan de démocratie participative »

Extrait de l'introduction de L'Avis de la Convention citoyenne, p. 21, mars 2021.

La Convention, à travers ses 80 membres, fait ainsi la preuve d'une citoyenneté métropolitaine en construction ou en émergence, qui démontre l'envie et la capacité des habitantes à faire commun à cette échelle (au sens citoyen, politique et de l'action publique).

Si le dialogue citoyen est installé à l'échelle de Nantes Métropole depuis plusieurs années, nous pouvons remarquer une plus grande exigence induite par l'expression renforcée de cette citoyenneté métropolitaine. Les dispositifs de dialogue - et certainement encore plus dans ceux du type "convention citoyenne" - créent en effet une attente forte de prise en compte de la parole citoyenne et d'amplification des démarches de démocratie participative à cet échelon.

Une Métropole qui intègre les premiers enseignements de la crise

Du point de vue de la Collectivité et des élu·es, le temps de la Convention citoyenne a été un temps suspendu qui a permis l'écoute et le dialogue pour mieux inscrire les politiques publiques à quatre, cinq ou dix ans dans ce nouveau contexte.

Cette démarche de dialogue citoyen offre une approche par les usages et les modes de vie des citoyen·ne·s permettant une vision à 360° de l'ensemble des politiques publiques. L'instruction de cet avis a ainsi eu pour effet de renforcer les dynamiques transversales et a confirmé que la Métropole et les communes, dans une bonne articulation, ont les capacités de répondre aux attentes citoyennes.

La phase d'instruction de l'avis citoyen - anticipée et préparée (mise à l'agenda de la Collectivité) - a

permis de créer les conditions d'analyse et de débat entre les élu·es (vice-présidentes et maires) avec un engagement technique de l'Administration (volet managérial piloté par le DGS), qui atteste que la parole citoyenne peut être vecteur de changements et d'inflexions. La réponse de la Collectivité présente ainsi **une feuille de route co-construite et concrète de 90 engagements de la Métropole et 70 engagements à l'échelle des 24 communes**, en réponse directe aux préconisations et demandes de priorisation des citoyennes.

Enfin, la démarche a permis de confirmer des caps politiques, des accélérations ou amplifications de certaines actions déjà mises en place mais aussi d'aller plus loin en ouvrant de nouveaux "chantiers".

le territoire

Combien ça coûte ?

Le coût de ce dispositif s'élève à 486 000 euros, soit 0,03 % du budget 2021 de la Métropole (1,39 Mds), représentant moins d'un euro par habitant de la Métropole.

Il se répartit comme suit :

> **52 % pour l'ingénierie citoyenne** : grande enquête, recrutement, accompagnement à la conception, mise en œuvre et animation des quatre mois de travaux et de l'instruction via le recours à un prestataire ;

> **11 % pour la logistique** en y incluant les mesures sanitaires : médiation numérique, tournage de la session de restitution en studio, soirée de remise de la réponse en présentiel, défraiement des participants ;

> **37 % pour la traçabilité et les outils du "rendre compte"** : site internet, réseaux sociaux, livrables, *livestream*...

A la différence d'autres dispositifs similaires, les élues de Nantes Métropole ont fait le choix de ne pas rémunérer les citoyen·nes qui participent à des démarches de dialogue. Si la participation est volontaire et bénévole, la Collectivité assure toutefois la prise en charge de l'ensemble des frais générés par leur implication (transports,

repas, frais de garde, etc.). Du fait du passage au 100 % distanciel, ces frais ont été considérablement réduits.

A titre de comparaison, le budget global de la Convention citoyenne pour le climat était de 5 431 223 euros, dont 28 % consacrés à la prise en charge des 180 membres (défraiement, frais de garde, indemnités) et 16 % à la logistique (frais de déplacement et d'hébergement).

Pour assurer un portage transversal et une ingénierie de dialogue citoyen adaptée, le pilotage de la Convention a été confié à la Direction Démocratie et Stratégie. Il a requis, sur les huit mois de la démarche, une chargée de mission à temps plein, une équipe projet de cinq personnes (direction stratégique, support communication et logistique, appui à l'animation...) mobilisées ponctuellement et un prestataire. Par ailleurs, **la phase d'instruction a mobilisé près de 52 élues et 60 agent·es** issu·es de toutes les directions.

Pour aller plus loin

« Covid-19, l'impossible retour d'expérience ? »

Horizons publics,
hors-série,
automne 2021.

« Le Parlement des citoyens : la convention citoyenne pour le climat »

Thierry Pech, co-édition
Seuil/La république,
octobre 2021.

« Résiliences urbaines les villes face aux catastrophes »

Géraldine Djament-Tran
et Magali Reghezza-Zitt (dir.),
Ed. du Manuscrit, 2012.

expertise partagée

La convention citoyenne est un format de participation d'envergure qui bénéficie d'un fort attrait des institutions traduisant une volonté d'articuler plus étroitement délibération citoyenne et politique publique. animateur·ice·s et garant·e·s de la Convention citoyenne nantaise analysent les apports et les limites d'un tel dispositif pour l'action publique locale.

La démocratie représentative au révélateur de la participation citoyenne

Sandrine RUI, sociologue, maître de conférences à l'université de Bordeaux et garante de la Convention citoyenne

Gilles PINSON, professeur à Sciences Po Bordeaux, spécialiste des questions de gouvernance urbaine et métropolitaine et garant de la Convention citoyenne

Avec un an de recul, que retenir-vous de cette démarche ?

Gilles Pinson : Ce fut une expérience riche en enseignements, notamment en raison du recrutement des conventionnels par tirage au sort. Ce procédé a permis de bénéficier d'un panel de participantes de tous horizons, nous offrant une plongée dans des ressentis et des vécus extrêmement divers face à la pandémie. De façon passionnante, nous avons ainsi pu prendre la mesure de la crise profonde de confiance qu'il existe à l'égard des institutions. Sans compter qu'avec le Covid-19, cette défiance ne concerne plus seulement les institutions et le personnel politique, elle s'est étendue à la médecine, la science, etc. Le degré d'engagement des conventionnels était également assez fascinant car les conditions en distanciel étaient difficiles et, pour autant, cela n'a pas nui à la bonne tenue de la démarche.

Sandrine Rui : Le défi, relevé par les organisateurs, d'organiser cette Convention entièrement en distanciel a confirmé que les potentialités numériques peuvent habilement servir la participation citoyenne. Par ailleurs, la forte implication des citoyennes est le signe que la méthode utilisée a fonctionné puisqu'elle a su créer une réelle adhésion. Je retiens également la haute portée de l'enjeu – incluant une multitude de sujets – dont les participantes étaient invitées à se saisir à partir de leur vécu afin de permettre aux autorités de réorienter leur programme et d'affiner leurs politiques publiques. À l'échelle métropolitaine, l'initiative est rare. Enfin, j'ai apprécié que quelques mois après l'issue des débats, les élues de Nantes

Métropole aient fait preuve de transparence en explicitant leurs décisions sur l'avis émis par les citoyennes. Cette forme de suivi est importante et peu fréquente.

Quels sont les apports et limites d'un tel dispositif pour l'action publique et la démocratie locale ?

S.R. : Les auditions d'un certain nombre d'intervenants – chercheuse-s, acteur-ice-s du territoire, expert-e-s, etc – constituent une véritable plus-value. C'est une étape clé qui permet aux participant-e-s de monter en compétences. Elle apporte de quoi enrichir la délibération collective. Chacun est ainsi mieux armé pour contribuer aux discussions. Le fait de donner l'occasion à des citoyen-ne-s ayant des positions sociales et des visions très différentes d'échanger, s'avère aussi productif car cela apporte de la contradiction et génère des oppositions enrichissantes. A condition toutefois que chacun ose exprimer ses ressentis, ce qui n'est pas toujours le cas. Enfin, il s'agit d'un dispositif qui a le mérite de produire un contenu éclairé et argumenté – à base de témoignages, de données, de diagnostics consistants – pouvant se révéler réellement utile pour les décideurs publics dans l'adaptation de leurs politiques publiques.

G.P. : La convention citoyenne peut être un formidable outil démocratique car elle permet aux habitants de dialoguer sur des sujets centraux de l'action publique, mais s'il n'y a pas de capitalisation concrète derrière ou de passage à l'échelle, cela n'a pas de véritable intérêt et peut même contribuer à creuser le fossé avec les politiques.

Ainsi, par exemple, de la Convention pour le climat où le président de la République a renié ses engagements. D'autre part, le tirage au sort des conventionnels est intéressant car il a le mérite de solliciter des citoyen·nes qui ne se seraient pas forcément mobilisés ou qui passent généralement sous les radars de l'action publique. Mais le procédé a ses limites puisque l'on reste dépendant de l'acceptation de chacun à répondre favorablement ou non à la proposition. Or, les plus enclins à participer ont souvent des profils assez similaires malgré leur apparente diversité... Un autre écueil de telles démarches provient de la tendance naturelle des Français à opposer engagement citoyen et politique. Les prises de position politiques étant considérées comme nocives au lien social, les participantes semblent spontanément refouler leurs orientations idéologiques, préférences et valeurs pour préférer s'engager dans des discussions très consensuelles, ce qui ne sert pas l'exercice démocratique.

Quels sont les enjeux d'une convention citoyenne dans un contexte métropolitain sans élection au suffrage universel direct ?

S.R. : Organiser une convention citoyenne permet à cette instance de représentation, non soumise au vote universel direct, de venir chercher une forme de légitimité. En outre, les citoyen·nes ne distinguent pas toujours ce qui relève des compétences des communes et de la Métropole. Cette dernière apparaît un peu nébuleuse et un tel dispositif peut être l'occasion de mieux souligner les rôles.

G.P. : Le recours au format de la convention citoyenne est le révélateur d'une crise de confiance que l'on essaie de compenser en démultipliant l'offre participative. Les métropoles souffrent d'un déficit démocratique et d'une certaine opacité dans leur fonctionnement. L'enjeu d'une telle démarche est notamment d'obtenir plus de légitimité en se montrant à l'écoute des citoyen·nes, en les impliquant dans la prise de décision et en faisant preuve de plus de transparence.

Qu'est-ce que le recours à ce type de format révèle des évolutions de la participation citoyenne ?

S.R. : Le recours aux démarches participatives depuis près de trente ans est d'abord un symptôme de crise de la démocratie représentative. Il révèle les difficultés, toujours plus prégnantes, qu'ont les gouvernants à trouver le bon mécanisme pour interagir avec les gouvernés. La multiplication de ces formats démontre aussi que les autorités ont intégré qu'il est désormais essentiel d'ouvrir des espaces de dialogue avec les citoyen·nes. A défaut, elles prennent le risque de produire des politiques publiques mal appropriées qui seraient contestées, notamment lors des élections. Aujourd'hui, la participation citoyenne n'est plus une option mais une nécessité pour atteindre cette promesse d'amélioration démocratique. Le recours à la convention semble montrer que la tendance est à l'association encore plus directe des populations dans la prise de décision politique. En parallèle, l'hésitation des pouvoirs publics sur la meilleure façon de procéder pour impliquer les citoyen·nes témoigne de la difficulté à mobiliser ces derniers. Car, paradoxalement, si les gens regrettent qu'il n'existe pas assez d'espaces pour pouvoir s'exprimer, il est fréquent que les dispositifs participatifs ne parviennent pas à attirer. Les citoyen·nes se montrent souvent sceptiques vis-à-vis de ce que proposent les autorités ; c'est pourquoi il s'agit d'élaborer des formats plus transparents qui garantissent des décisions concrètes à l'issue des débats délibératifs.

Qu'est-ce que cela raconte de la fabrique des politiques publiques et de la gouvernance urbaine ?

G.P. : En France, le degré de professionnalisation du politique, la verticalité du pouvoir, la sacralisation de la représentation rendent les lignes difficiles à bouger. Néanmoins, le recours de plus en plus fréquent à des dispositifs participatifs témoigne qu'il n'est plus possible de s'appuyer uniquement sur l'expertise de technicien·es et de professionnel·es de la politique pour prendre des décisions. Les autorités ont compris qu'elles devaient mobiliser les citoyen·nes afin que la gouvernance urbaine gagne en légitimité. Nous vivons une période intermédiaire qui conjugue d'un côté de fortes et persistantes attentes des citoyen·nes vis-à-vis des institutions

et, de l'autre, une volonté de changement en termes d'implication et de pacte démocratique. Cet entre-deux crée de l'incertitude sur la question de la gouvernance car nous ne sommes pas encore totalement sortis de la démocratie de la délégation et nous ne sommes pas non plus complètement entrés dans une démocratie de la participation. Par ailleurs, la tentation des métropoles de créer des technostructures extrêmement centralisées leur fait prendre le risque de perdre la proximité que pouvaient entretenir auparavant les municipalités avec leurs administré·e·s. Dans ce contexte, la convention citoyenne peut probablement créer de nouvelles articulations entre élues, services et citoyennes, mais c'est au moment de la mise en œuvre que cela pourra se vérifier. Car si l'offre participative s'est largement éteinte ces derniers temps, la question de la capitalisation de la contribution citoyenne n'a pas vraiment avancé depuis vingt ans. En clair, ces initiatives ne sont-elles qu'une stratégie marketing ou peuvent-elles réellement infléchir l'action publique territoriale et bousculer le jeu de la démocratie représentative ? Sachant qu'au final, ce sont toujours les élues qui décident.

Si l'expérience était à renouveler, quels seraient vos conseils ?

S.R. : Il serait intéressant d'associer à ce genre de démarche les corps intermédiaires (syndicats, patronat, associations, etc.) qui constituent la "démocratie sociale". Ces acteurs comptent pour produire de la connaissance, des avis, des diagnostics. Ils représentent des intérêts et ont un rôle indispensable à jouer dans la société. Il faudrait donc un meilleur équilibre entre démocraties représentative, sociale et participative afin d'enrichir encore davantage les débats. Concernant les garantes, les organisateurs de convention citoyenne ont souvent pour habitude de faire exclusivement appel à des chercheurs pour endosser le rôle. Or, ce choix me semble réducteur. Il faudrait diversifier les profils comme l'a fait la Convention nantaise avec une garante issue du monde associatif.

G.P. : Le devoir de réserve des garant·e·s lors des débats citoyens - afin de ne pas imposer de figure d'autorité - pourrait être revu pour leur permettre d'apporter leur expertise. En outre, il serait pertinent de rendre le dispositif plus souple car la volonté de tenir des délais serrés a pu précipiter

certaines discussions et nuire au débat. Le suivi post-convention mériterait, pour sa part, une meilleure communication, à propos de la capitalisation des propositions notamment. Enfin, le champ très large du mandat de cette Convention a contribué à une sorte de dispersion empêchant parfois un traitement des sujets autrement qu'en surface. Un cadre plus précis permettrait de développer des propositions encore plus constructives. Pour ma part, j'ai milité, sans succès, pour que l'on resserre le cadre de la discussion sur des thèmes qui relèvent des compétences des municipalités et des métropoles.

En quoi les crises peuvent-elles servir le débat démocratique ?

G.P. : Les crises ont cela d'intéressant qu'elles plongent les individus dans un abîme de perplexité. Et cela peut justement constituer un moteur pour développer une prise de conscience, de parole, et ainsi faire place à la controverse, laquelle est fondamentale au débat démocratique. Par ailleurs, les crises ont l'intérêt de confronter les membres des sociétés à la question du choix. Or, faire des choix implique que l'on mette à plat les intérêts, les idéologies en présence, et cela incite les uns et les autres à prendre position et à sortir du "ronron consensuel". La politique, la vie de la cité ont besoin que s'exprime le dissensus. C'est essentiel pour faire avancer les choses. Il ne faut pas en avoir peur, au contraire. Depuis la fin des années 80, le discours sur la fin de l'Histoire et des idéologies nous a habitués à penser que la politique n'est qu'une affaire de pragmatisme, de juste milieu, de gestion. Je n'y crois pas une seule seconde. Il est nécessaire que les clivages puissent s'exprimer quelle que soit la situation.

S.R. : Le propre des crises est de créer du doute et des turbulences dans la société. Dans ces périodes troubles, il semble particulièrement important que tout le monde puisse s'exprimer, nourrir une réflexion sur l'après. Parce qu'elles nous interrogent sur nos manières de vivre, qu'elles révèlent les dysfonctionnements et les faiblesses de nos systèmes, les crises sont propices aux remises en question et au débat démocratique.

Une démarche participative centrée sur les citoyennes et citoyens

Judith Ferrando, sociologue, cofondatrice de l'ICPC, codirectrice du cabinet de conseil Missions Publiques, a animé la Convention citoyenne nantaise et co-animé la Convention nationale pour le Climat

Armel Le Coz, cofondateur et animateur du collectif Démocratie Ouverte

Comment se caractérise le format d'une convention citoyenne ?

Judith Ferrando : La particularité de ce format est de placer des citoyen·nes ordinaires – non des expert·es – au cœur du dispositif. En se basant simplement sur leur vécu pour fonder leur légitimité, elles et ils sont invitées à échanger avec des spécialistes, à interroger des actrices du territoire afin d'explorer en profondeur un sujet complexe d'intérêt commun. Puis, les membres délibèrent entre eux pour émettre des propositions, un avis éclairé et argumenté sur une question donnée, la promesse finale étant que les recommandations citoyennes viennent concrètement nourrir la décision politique. Ceci crée une attente et implique la nécessité d'un suivi.

Armel Le Coz : De plus, l'assemblée de citoyen·nes tiré·es au sort se veut représentative de la population : parité homme/femme, diversité d'âges, de lieux de résidence, de catégories socio-professionnelles, etc. C'est également une assemblée éphémère composée d'un nombre déterminé de participant·es, reliées uniquement par un mandat précis. Avec ce format, nous sommes vraiment dans de "la démocratie de construction" car il donne la possibilité aux citoyennes de se forger une opinion au fil du temps grâce à l'audition d'expert·es aux avis contrastés, puis de délibérer et produire des préconisations. Une grande latitude est accordée aux participantes pour monter en compétences et nourrir la réflexion collective. Enfin, le fait de bénéficier d'un nombre large mais limité de participant·es (80 à Nantes, parfois jusqu'à 100-150), mobilisées tout le long du dispositif, permet

de garantir la qualité du processus, avec un cadre et des méthodologies qui tirent l'ensemble du groupe vers le haut.

D'où les conventions citoyennes tirent-elles leur origine ?

J.F. : La généalogie la plus probable remonte aux conférences de consensus mises en place dans le milieu médical. Très utilisées dans les années 80-90 aux États-Unis, elles réunissaient des praticien·es afin qu'ils et elles s'accordent sur la meilleure thérapie à adopter face à un problème de santé. Dans ce cadre, ils auditionnaient un certain nombre d'expertes et débattaient jusqu'à trouver un terrain d'entente. Cette démarche a ensuite été appliquée aux citoyen·nes dans les années 85-86 au Danemark sur des controverses sociotechniques ou des sujets d'intérêt général complexes comme le nucléaire. Les participantes étaient formé·es de façon contradictoire sur un sujet, échangeaient entre eux et rédigeaient des recommandations destinées aux décideurs publics. Le premier format de ce genre en France a eu lieu en 1998 et a concerné les OGM. A chaque fois, nous retrouvons le même séquençage : informations, discussions, auditions complémentaires, rédaction d'un avis collectif.

A.L.C. : Il existe effectivement une filiation claire entre les conférences de consensus et les conventions citoyennes. Toutefois, la Convention pour le climat, dont s'inspire la Convention nantaise, a ajouté deux innovations : un lien plus direct à la décision et une meilleure représentation citoyenne avec un plus grand nombre de participantes tirées au sort.

Selon vous, faudrait-il "normer" ces conventions ?

J.F. : Un cadre trop institutionnalisé pourrait être vécu comme contraignant, et nuire ainsi à l'intérêt de ce format qui se distingue justement par sa flexibilité et sa capacité d'innovations et d'améliorations (exemple de variations qui doivent s'adapter au sujet et être audacieux : nombre de séances, modalités d'échange avec le territoire et le grand public, formes d'expertise, format de l'avis final). Par contre, l'institutionnalisation est tout à fait acceptable pour garantir une prise en compte et un "pouvoir" minimal de cette procédure délibérative, qui ne se résume pas à un café philosophique géant, loin s'en faut. Qu'il y ait des standards de qualité minimum pour parler véritablement d'une convention me semble donc pertinent. Ainsi, le mandat doit absolument être clair sur la question posée aux citoyen-nes, la composition du panel, les moyens informationnels mis à disposition, les engagements de la Collectivité en termes de rapport à la décision, de transparence et de devoir de suite. Ensuite, la mobilisation de regards externes – notamment via des garantes – est essentielle pour apporter un gage aux citoyen-nes en cas de problème. Enfin, il est nécessaire de bénéficier d'un temps, d'une intensité minimale et de laisser une latitude d'exploration aux participantes.

A.L.C. : Plutôt que de parler de normes à édicter, il s'agit de définir de grands principes à respecter et des lignes rouges à ne pas franchir. Car ce format est en effet une matière vivante qui doit pouvoir évoluer, ne pas être entravée par des règles strictes qui freineraient l'avancée de ce type de démocratie délibérative. Pour autant, afin de ne pas tomber dans la dérive du *civic washing* – des collectivités qui utiliseraient le terme de convention citoyenne pour surfer sur la vague de la démocratie participative sans en reprendre l'exigence méthodologique –, il convient de respecter certains critères. Par exemple, pour que le processus soit digne de confiance, il est impératif de pouvoir clairement identifier le commanditaire d'une convention, de garantir une forme d'indépendance entre les organisateurs et ce dernier. En matière de pilotage, il est nécessaire qu'une instance pluraliste soit associée afin d'éviter tout risque de manipulation méthodologique. Enfin, afin que tout le monde puisse s'exprimer sereinement, peut-être serait-il judicieux de garantir l'anonymat des participantes.

Dans quelles circonstances ce format est-il déployé ?

A.L.C. : Souvent, la démocratie délibérative est très utile quand il y a une controverse sociotechnique, des désaccords entre expertes et que l'arbitrage des citoyen-nes est nécessaire pour trancher. Mais c'est aussi un dispositif intéressant pour produire des recommandations à partir d'un mandat assez ouvert comme cela a été le cas à Nantes ou lors de la Convention citoyenne pour l'Occitanie. Dans de tels contextes, les élues ont besoin de l'avis des habitantes pour impulser de grandes orientations et les prioriser. Bien sûr, une convention citoyenne ne peut être déployée que si le sujet intéresse directement les citoyen-nes. Sans qu'il ne soit forcément grand public, des "accroches" avec les habitantes sont nécessaires pour mobiliser.

J.F. : Les circonstances varient. Mais lorsqu'une collectivité a recours au format de la convention citoyenne, elle exprime une nécessité de rester en phase avec les besoins et les aspirations de ses habitantes. J'ajouterai que les sujets de prospective ou d'exploration s'y prêtent très bien. Par ailleurs, en raison de l'implication incroyable demandée aux citoyen-nes, ces formats doivent être mis en place lorsqu'un sujet suffisamment complexe mérite que l'on s'y consacre sur la durée et qu'il laisse une réelle marge de manœuvre pour agir dessus.

Que pensez-vous de l'attrait actuel pour ce dispositif ? Y voyez-vous un effet de vague ou une lame de fond ?

A.L.C. : Cette tendance vient du fait qu'avec la Convention pour le climat, nombre de personnes – notamment au sein des collectivités locales – ont pris conscience de la puissance potentielle de la démocratie délibérative. Cette expérience a montré que des citoyen-nes tirées au sort étaient capable de produire des propositions de qualité répondant à une question posée et à un objectif donné. Cette preuve que l'expertise citoyenne peut être intégrée au processus de fabrique des politiques publiques a certainement suscité enthousiasme et initiatives, lesquelles peuvent néanmoins être à double tranchant. En effet, la Convention pour le climat a déçu beaucoup de monde car elle n'a pas tenu ses promesses de reprise sans filtre des préconisations, donc ce terme peut aussi être perçu négativement et vu comme un effet de mode.

J.F. : L'intérêt actuel pour ce format est sans aucun doute lié à l'extrême médiatisation de la Convention pour le climat. Le point positif de cette tendance est qu'elle prouve que plus personne ne remet en cause la capacité de citoyen·ne·s ordinaires à s'emparer de sujets compliqués et à être force de propositions en apportant des réponses argumentées. Cet attrait nouveau est donc intéressant à condition toutefois de respecter le contrat initial et de ne pas trop promettre, au risque sinon de se compromettre.

Quels en sont les atouts et les limites ?

A.L.C. : En mobilisant l'intelligence collective sur la durée, la convention citoyenne produit de la qualité. Le recours aux débats, aux avis contradictoires, à une méthodologie encadrée permet d'obtenir des résultats très riches. En outre, la plupart des participantes aux conventions citoyennes ressortent transformées, en capacité de mieux comprendre les rouages de l'institution concernée, mais aussi de s'y impliquer davantage. Ce dispositif a le mérite de former des individus éclairés, plus à même de s'engager.

J.F. : Une autre vertu de ce format concerne le suivi. Depuis la Convention pour le climat, l'exigence des citoyen·ne·s s'est renforcée, passant de l'idée du droit de suite à celle du devoir de suite. Cette évolution témoigne qu'il n'est plus possible de s'asseoir sur des recommandations faites par des citoyen·ne·s à la demande de décideurs. Avec la mobilisation d'un large panel, les élues ne peuvent plus être dans une démarche entièrement discrétionnaire et ont des comptes à rendre, ce qui est sain. Cependant, une limite de ce type de dispositif réside dans le nombre restreint des participants. Il s'agirait de réfléchir à une façon d'impliquer également l'ensemble de la population du territoire concerné afin de nourrir le débat public plus largement. Quand les conventions portent sur des sujets majeurs de transition, permettre une éducation populaire du plus grand nombre serait pertinent.

A.L.C. : Faire en sorte que le grand public puisse débattre et se forger une opinion en parallèle des conventionnels est effectivement un défi important à relever. Sans cela, le risque est de créer un décalage et une incompréhension entre, d'un côté, les citoyen·ne·s intégrées au processus qui comprennent certaines décisions compliquées grâce aux auditions et débats et les autres qui,

faute d'informations de qualité, les rejettent. Une autre limite concerne le lien à la décision. La convention demeure un dispositif consultatif alors que la qualité de délibération permettrait aisément de passer à une véritable logique de co-décision, pouvant déboucher sur un vote ou un référendum. Pour l'instant, il existe toujours une prédominance de la démocratie représentative sur la démocratie directe.

En quoi ce type de démarche vous semble t-il pertinent pour tirer les leçons d'une crise ?

J.F. : En laissant les habitantes délibérer sur un sujet qui les concerne directement à partir de leur expérience, ce format procure des éléments intéressants pour regarder la crise en face, mieux comprendre ses effets systémiques et identifier les aspirations des populations. En temps de crise, une convention citoyenne permet de se recentrer sur l'essentiel, sur les besoins fondamentaux de l'être humain auxquels les politiques publiques, de par leur complexité, ne répondent parfois plus ou mal. Il est d'autant plus pertinent de recourir à un tel format délibératif que la crise est un moment de doute durant lequel on peut se sentir démuné. Dans un tel moment d'isolement et d'atomisation, les gens ont besoin d'être en lien, de dialoguer entre "humains pensants", de se projeter, de réévaluer les priorités. Cet espace de discussion autour de la chose commune peut vraiment être bénéfique et faciliter une certaine prise de recul. Le besoin de démocratie comme celui de débattre des enjeux publics ne disparaît pas pendant les crises. Bien au contraire, il se révèle encore plus nécessaire afin de ne pas vivre la situation simplement comme un effondrement personnel, mais d'en faire une opportunité pour comprendre, se doter d'outils d'analyse et lutter contre la désinformation.

A.L.C. : Encourager le débat est toujours pertinent pour avancer. Quelle que soit la conjoncture, les citoyen·ne·s doivent pouvoir s'exprimer. Par ailleurs, ces dispositifs de dialogue entre habitantes peuvent être de formidables outils de résilience. Cette logique de réflexion commune et d'appel à l'intelligence collective est parfaitement adaptée dans l'optique d'apprendre et de réagir plus efficacement aux prochaines crises.

en débat

Le débat sur le dialogue citoyen en temps de crise soulève des enjeux : quelle place accorder aux citoyen·ne·s dans la gestion de crise ? Comment les métropoles peuvent-elles accompagner au mieux l'ensemble des usagers, y compris et surtout les plus vulnérables qui sont les plus impactés ? Autrement dit, comment faire preuve de "résilience urbaine" ?

« En maintenant le lien social en temps de crise, se révèlent des supports indispensables »

Magali Reghezza-Zitt, géographe et membre du Haut Conseil sur le climat

En quoi les crises se manifestent-elles de façon spécifique dans les villes et métropoles ?

La densité de population, d'infrastructures, de réseaux ainsi que la concentration de biens et de production de valeurs amplifient mécaniquement les dommages consécutifs à des crises en milieu urbain. Plus les villes commandent l'économie et, plus largement, le fonctionnement des territoires environnants, plus les impacts se démultiplient avec des conséquences en chaîne. De fait, les villes sont des espaces de forte vulnérabilité. Toutefois, elles se rétablissent également plus vite en raison de leur capacité à mobiliser d'importantes ressources.

Pour autant, si les fonctions "stratégiques", qui permettent la continuité de la vie quotidienne (économie, transports, télécommunications, etc.) se remettent rapidement en marche, cela ne signifie pas que tout le monde se relève à la même vitesse. Un espace urbain est composé de nombreuses strates. Ainsi, un certain nombre de quartiers, populations ou activités vont mettre beaucoup plus de temps à remonter la pente après une crise. Souvent, les habitantes les plus aisées et les entreprises les plus solides s'en sortent bien tandis que les plus fragiles et précaires voient leur situation empirer. La crise a tendance à accélérer les trajectoires ascendantes ou descendantes, creusant de fait les inégalités.

Que recouvre le terme de résilience urbaine, utilisé dans l'ouvrage que vous avez coordonné *Résilience urbaine : les villes face aux catastrophes*⁴ ?

La résilience désigne la capacité à faire face à un choc, à l'absorber et à se relever. Le terme de résilience urbaine est un paradoxe car, historiquement, aucune ville ne disparaît après une crise. La question centrale est : qui, au sein des villes, se remet, comment et à quel prix ? La ville, en tant qu'entité, se montre toujours résiliente mais ce n'est pas le cas de l'ensemble de ses compo-

santes dont certaines se fragilisent, se paupérisent et restent sur le bord de la route. Dans les villes et métropoles, la résilience du tout se fait souvent au détriment de la résilience des parties.

Quels sont les enjeux pour les villes et métropoles en temps de crise et quel rôle doivent-elles jouer ?

En temps de crise, les pouvoirs publics veillent avant tout à ce que les citoyen·nes sachent qu'il n'y a pas de vacance de l'autorité. La priorité de n'importe quelle gestion de crise dans une démocratie est, dans l'ordre : la sécurité des personnes et des biens, la continuité des services vitaux, la préservation de l'activité économique et la protection des infrastructures à l'arrêt pour permettre un redémarrage rapide.

La puissance publique ayant la responsabilité d'accompagner toutes les citoyen·nes, un enjeu important est la prise en compte des "vulnérables invisibles". Concrètement, il s'agit de porter secours aux personnes en situation d'exclusion et de marginalité, qui n'ont pas les capacités, ni les ressources pour assurer leur sauvegarde et qui, échappant aux filets de sécurité classiques, sont en danger : les sans-abris, les migrant·es, les personnes isolées, âgées, dépendantes, etc. C'est une étape essentielle très compliquée à mettre en place car les villes doivent continuer d'assurer les services quotidiens à ces populations dans un contexte

« Un espace urbain est composé de nombreuses strates. Ainsi, un certain nombre de quartiers, populations ou activités vont mettre beaucoup plus de temps à remonter la pente après une crise (...) Dans les villes et métropoles, la résilience du tout se fait souvent au détriment de la résilience des parties »

⁴ *Résilience urbaine, les villes face aux catastrophes*, Géraldine Djament-Tran et Magali Reghezza-Zitt (dir.), éditions du Manuscrit, collection Fronts pionniers, 2012.

de crise, les citoyennes et les citoyens pour maintenir une ville debout »

« La préparation passe par une capacité à apprendre des crises précédentes, à en tirer des leçons car l'écueil est sinon de reproduire, voire amplifier, les mêmes erreurs »

instable où les acteur·ice·s de la gestion de crise, eux-mêmes victimes, ne sont pas toujours bien formé·es pour affronter de tels bouleversements.

Comment les métropoles peuvent-elles se préparer à mieux faire face aux crises ?

Afin de ne pas demeurer uniquement dans une logique de réactivité face à ces événements, il est fondamental que les métropoles développent leur préparation et leurs moyens et se professionnalisent en matière d'organisation de la gestion de crise via des plans de continuité d'activités, des formations, des exercices de simulation, etc. Il est également nécessaire de réaliser des diagnostics de vulnérabilité afin d'identifier les risques auxquels un territoire est exposé, puis de les évaluer et de s'y préparer en conséquence en définissant des objectifs et des priorités. Il s'agit de s'adapter en dessinant un projet de ville et une trajectoire politique avec le concours de toutes les parties prenantes comme lors d'une convention citoyenne.

Parce que les crises révèlent les fragilités cachées de nos sociétés— liées à des inégalités sociales, économiques, sanitaires, etc. —, elles soulignent les failles de structures que l'on pensait résistantes, à l'image de l'hôpital durant la crise du Covid-19. Aussi, agir en amont est une condition essentielle pour être mieux armé. Il faut prendre en compte les causes structurelles de la vulnérabilité de nos sociétés en apportant des réponses sociales et économiques mais aussi en termes d'aménagement du territoire. Cela peut se traduire par un désenclavement de certains quartiers, un meilleur accès aux services publics ou encore la rénovation thermique des bâtiments. Autant de transformations et d'améliorations qui vont permettre de rendre une collectivité plus résistante face aux crises. C'est par cette anticipation que les métropoles pourront mieux se prémunir des impacts des futures épreuves à venir. De même, il faut développer la culture du risque en sensibilisant,

éduquant et en informant les élu·es, les agent·es et les populations.

La préparation passe par une capacité à apprendre des crises précédentes, à en tirer des leçons car l'écueil est sinon de reproduire, voire amplifier, les mêmes erreurs. Le retour en arrière détériore et implique que la prochaine crise sera pire puisque les crises ne se succèdent pas ; elles se cumulent. En se fondant sur les compétences acquises grâce aux expériences passées, on se donne la possibilité d'avancer et de faire front plus efficacement.

Lors de la pandémie, de nombreuses initiatives citoyennes solidaires ont essaimé. A ce titre, quelle place faut-il accorder aux citoyen·ne·s dans la gestion de crise ?

Tout d'abord, il est important de ne pas faire peser la gestion de crise sur les épaules de la population car il revient aux autorités d'apporter les solutions structurelles et systémiques. En revanche, les pouvoirs publics peuvent accompagner les élans de solidarité, les initiatives citoyennes de proximité qui fleurissent spontanément lors de chaque crise en reconnaissant leur utilité et en les aidant à se développer. Car l'implication des parties prenantes de la société apporte un soutien complémentaire et les différentes actions sont fondamentales pour soulager des services surchargés durant ces périodes. En temps de crise, les citoyen·ne·s n'ont pas à se substituer aux autorités mais, par leur engagement et leur mobilisation, il·elles peuvent être des acteur·ice·s essentiels sur lesquels s'appuyer. Pendant la pandémie, on a pu voir des habitant·es s'occuper de personnes âgées, garder les enfants de voisins, distribuer à manger aux plus démunis, mettre leurs compétences au service des autres, etc. En maintenant le lien social, les citoyen·ne·s se révèlent des supports indispensables, à ne pas négliger, pour maintenir une ville debout.

D'INFOS

Retrouvez la réponse de la collectivité de la Métropole de Nantes :
<https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/reponse-convention>

Découvrez le site de la démarche Convention citoyenne de Nantes :
<https://conventioncitoyenne-nantesmetropole.fr/>

LES CAHIERS « CONNAISSANCES SUR » ont pour objet de mettre à profit la connaissance capitalisée autour d'une question ayant fait l'objet d'une expertise approfondie à la Ville de Nantes ou à Nantes Métropole en lien notamment avec une démarche d'évaluation, de dialogue citoyen ou de prospective. Ces cahiers exposent la diversité des points de vue et font état de la réflexion sur des questions qui croisent politiques publiques et sujets de société. Cette connaissance est mise à disposition des acteurs du territoire, des citoyens et de la société civile dans son ensemble et à vocation à animer le débat public.

Directrice de la publication : Christelle Scuotto-Calvez

Co-directrice de la publication : Sandra Rataud

Ont participé à ce numéro : Magali Marlin, Chloé Guillemot, Mathieu Perrichet (journaliste)

Coordination et secrétariat de rédaction : Maud Vincent et Christine Alaimi

Crédit photo : Baptiste Roman - Hans Lucas

Mise en page : Duplijet

Impression : Le Sillon

Diffusion : 600 exemplaires

**Direction générale Dialogue et
Transformation de l'Action Publique
Nantes Métropole**
2 cours du Champ de Mars
44923 Nantes Cedex 9
[https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/
pages/les-cahiers-connaissances-sur](https://dialoguecitoyen.metropole.nantes.fr/pages/les-cahiers-connaissances-sur)