

# MANIFESTE DES METROPOLES PARTICIPATIVES

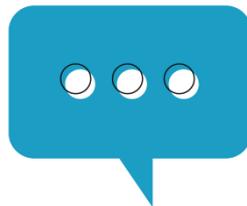
## PREAMBULE

### PROMOUVOIR UN SERVICE PUBLIC DE LA PARTICIPATION A L'ECHELLE DES METROPOLES

**Aujourd'hui la France compte 22 métropoles.** L'action des métropoles façonne le territoire sur lequel leurs compétences s'exercent, par la mise en place de projets et politiques publiques structurantes et transversales sur la base d'un projet métropolitain. Aujourd'hui, la montée en puissance du rôle politique, écologique, culturel, social et économique des métropoles françaises contribue largement à la vie des habitant.e.s et aux projets des acteur.rice.s. Les décisions institutionnelles et politiques des métropoles impliquent de développer et d'organiser une animation démocratique et citoyenne spécifique du « fait métropolitain » qui associe dans un dialogue continu les parties-prenantes, citoyen.ne.s, partenaires économiques, acteur.rice.s de la société civile et ce, à toutes les échelles du micro-quartier à la métropole. Cette approche citoyenne et ouverte de l'action publique locale doit se développer de concert avec les autres « scènes » institutionnelles et démocratiques (régions, départements, autres intercommunalités, communes, etc.) et soutenir des dynamiques de coopération, « d'alliance des territoires », dans un dialogue avec les territoires voisins et les territoires partenaires en Europe et à l'international.

La désignation des élu.e.s des métropoles, ne relevant pas du suffrage universel direct (à l'exception du Grand Lyon au statut singulier),

prive les citoyen.ne.s d'un débat électoral et d'un pouvoir d'influence et de choix sur la définition du projet métropolitain qui les concerne au premier plan. Le « fait métropolitain » a fait l'objet de débats critiques portés par le monde académique, politique et citoyen et de nombreux observateurs, attestant la dimension politique et pas seulement gestionnaire de son action. L'aire métropolitaine est la bonne échelle d'une mise en commun de grandes ressources pour et par le plus grand nombre ; la bonne échelle pour élaborer les grandes orientations et projets pour le futur ; la bonne échelle des « proximités » tant géographiques qu'affinitaires, à « hauteur d'hommes et de femmes » tenant compte de leurs modes de vie, de leurs aspirations et de leurs solutions.



**L'émergence d'une citoyenneté métropolitaine si elle ne s'incarne pas par le vote, peut se fonder via d'autres modalités démocratiques :** délibératives, citoyennes, participatives, contributives. C'est la chance et le défi des métropoles, d'inventer, dans les prochaines années, une nouvelle fabrique des décisions, responsables parce que partagées, dialoguées, co-construites en continu avec et par les habitant.e.s des communes, citoyen.ne.s métropolitains de fait, reposant sur le respect de chacun.e. Faire ensemble, favoriser le pouvoir d'agir des citoyen.ne.s, leurs initiatives, soutenir

l'implication de toutes et tous dans les débats publics locaux, aller chercher les expressions singulières et des invisibles relève d'une volonté de promouvoir une citoyenneté active, de renforcer la cohésion sociale, de faire société autrement.

Depuis plusieurs années, certaines métropoles ont choisi de développer de manière volontaire, en complément des dispositions réglementaires, une offre de participation permettant aux citoyen.ne.s et acteur.rice.s d'élaborer avec les élu.e.s et l'administration métropolitaine des solutions concertées. Les conseils de développement par leur réflexion indépendante ont aussi permis, par

des débats territoriaux, d'aiguillonner et d'enrichir la vision métropolitaine. Pour autant, ces instances sont soutenues de manière inégale selon les territoires.

**A l'aune d'un nouveau mandat et du renouvellement des exécutifs, l'émergence d'une citoyenneté métropolitaine doit constituer un objectif en soi**, que les métropoles ont pour vocation de favoriser, accompagner, organiser tant sur le plan politique que managérial.

## POUR UN PACTE CITOYEN DES METROPOLES : PROXIMITE ET DEMOCRATIE DELIBERATIVE

La loi relative à « l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique », promulguée en décembre 2019, apporte de réelles avancées pour une meilleure prise en compte des communes et de leurs représentant.e.s élu.e.s, maires et conseiller.ère.s municipaux, attestant aussi le rôle des conseils de développement. Pour autant, la démocratie représentative incarnée par la figure de l'élu.e ne saurait répondre à la constitution d'une véritable citoyenneté métropolitaine.



**Les métropoles ont l'opportunité de fonder un nouveau pacte citoyen** avec les élu.e.s de l'exécutif, les communes et leurs représentant.e.s, les citoyen.ne.s appelé.e.s à participer via le conseil de développement ou de démarches *ad hoc*. La loi encourage les métropoles à débattre et définir les modalités qu'elles comptent installer pour « *associer la population à*

*la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public* ».

De nouvelles pratiques citoyennes sont notamment expérimentées via des initiatives de la société civile et par les professionnel.le.s de la démocratie participative au sein de services dédiés et/ou au sein des conseils de développement. Ils contribuent à travers des démarches sur une diversité de sujets, du quotidien au stratégique et prospectif à faire du citoyen un des acteurs de la métropole, et pas seulement un habitant-usager-bénéficiaire.

Un corpus de savoir-faire, posture et éthique s'est largement professionnalisé, discuté et partagé entre pairs (agents, prestataires, associations, collectifs, chercheurs du monde de la participation) et constitue pour les métropoles une ressource qui permet aujourd'hui de structurer un nouveau champ d'action<sup>1</sup> : **promouvoir un service public de la participation qui vise à intégrer les points de vue des citoyens et des acteurs aux côtés de l'expertise technique dans les processus de décisions politiques des élu.e.s métropolitains.**

<sup>1</sup> Cette approche est à l'œuvre à toutes les échelles de territoires (communes, départements et régions) où l'ingénierie de la participation se structure.



## MODE D'EMPLOI - Comment et pourquoi un Manifeste des métropoles participatives ?

**Ce Manifeste est le fruit d'un travail des professionnel.le.s de la participation agissant à l'échelle des métropoles, avec la collaboration du Conseil d'administration de l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne (ICPC).**

Il a été élaboré entre 2019 et 2020 par un groupe de technicien.ne.s issu.e.s de 13 métropoles et 2 grandes villes françaises. Sous l'égide de l'ICPC, ils.elles ont souhaité mettre en commun leur expérience, transcendant les particularités de leurs organisations, leurs statuts, l'histoire démocratique de leur territoire. Ils.elles ont souhaité définir ce qui fait commun dans leurs pratiques et les conditions de réussite d'une politique métropolitaine de la participation délibérative et inclusive, sincère et efficace.

Ce texte n'a pas vocation à décrire l'outillage que chaque métropole pourra retenir pour favoriser la participation et les processus délibératifs, mais vise à préciser les leviers d'une mise en œuvre exigeante, innovante et responsable. **Ce Manifeste constitue le socle d'une praxis de service public et d'une fonction professionnelle**, à savoir :

- ▶ une posture de neutralité vis-à-vis des citoyens et des acteurs,
- ▶ un dialogue distancié avec les donneurs d'ordre politique et/ou managérial,
- ▶ une autorité prescriptive de principes vis-à-vis des prestataires.

Dès lors, l'objectif de cette démarche est de faire reconnaître les compétences, l'éthique et la légitimité de savoir-faire professionnel dans la sphère publique afin de faire de la participation citoyenne l'un des incontournables de la co-construction des politiques métropolitaines sur l'ensemble du territoire national en adéquation avec les nouvelles attentes démocratiques des citoyen.ne.s métropolitains.

Ce document pose des finalités, des principes et des engagements propres aux conditions d'exercice au sein des métropoles. Il n'est pas prescriptif, mais a vocation à guider et soutenir tou.te.s les acteur.rice.s engagé.e.s dans la mise en œuvre de processus publics de participation, qu'ils soient commanditaires, prestataires, membres d'instances de pilotage techniques et politiques, services ressources, partenaires ou participant.e.s citoyen.ne.s.

# [1] FINALITES D'UN SERVICE PUBLIC DE LA

## PARTICIPATION :

### PRODUIRE DE L'ACTION PUBLIQUE PARTAGEE, DEBATTRE ET IMPLIQUER A L'ECHELLE DES METROPOLES

#### La participation...

- ▶ **Est un élément de la construction de la décision publique et de la production des politiques publiques métropolitaines.** Une démarche de participation sur un projet ou une politique publique ne peut être lancée que :
  - ▶ si des marges de manœuvre sont possibles,
  - ▶ s'il y a volonté à agir et transformer,
  - ▶ si la temporalité est pertinente pour mettre en œuvre un processus délibératif complet et sincère.
- ▶ **Est un élément de la conduite et de l'ingénierie des projets, de leur élaboration à leur évaluation, en passant par leur mise en œuvre :** elle participe à la transformation de la culture managériale et administrative, compte-tenu de la nature souvent complexe et technique des projets conduits à l'échelle métropolitaine.
- ▶ **Aide à développer une culture et une pratique du débat public à l'échelle du territoire métropolitain,** créant les conditions d'échanges contradictoires sur les enjeux, ouverts et accessibles à tou.te.s.
- ▶ **Organise les conditions de la mise en débat,** inclusive, respectueuse de la pluralité des parties prenantes et à toutes les échelles du territoire métropolitain. Elle organise la mise en dialogue, en respectant la qualité de la relation humaine et s'appuie sur l'intelligence collective et la valeur-ajoutée des processus délibératifs.
- ▶ **Soutient le pouvoir d'agir des citoyen.nes sur l'ensemble du territoire,** dans une logique d'expérimentation, de soutien à l'initiative et de coresponsabilité. Elle soutient les différentes formes d'implication, courtes ou pérennes et promeut « l'empowerment » en favorisant des expressions et des savoir faire d'usages (à travers, par exemple l'urbanisme tactique, des chantiers ouverts, des fab lab, etc.).
- ▶ **Soutient la production d'une vision partagée et prospective** pour répondre aux défis des transitions sociales, environnementales et démocratiques des territoires métropolitains qui peuvent avoir une responsabilité forte et collective en la matière.
- ▶ **Contribue au développement d'une citoyenneté métropolitaine** articulée à l'ancrage communal, intra- ou extra-métropolitain.

## [2] DES PRINCIPES COMME CONDITION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

### Prise de distance

Une relation de confiance est un préalable nécessaire à la bonne réalisation d'une démarche participative. Aussi, celle-ci doit être conduite de manière impartiale afin de garantir la sincérité de la démarche vis-à-vis des participant.e.s en particulier pour une échelle large comme la métropole.

### Responsabilité

La répartition des rôles entre les différent.e.s acteur.rice.s est établie dès le départ de façon à ce que la place et les responsabilités de chacun (élu.e.s, services, prestataires) soient bien définies. Les personnes et institutions participant aux démarches participatives mobilisent les moyens (financiers, humains et techniques) appropriés et proportionnés pour assurer la mise en œuvre de la participation.

### Évaluation

L'évaluation de la démarche participative s'entend dans une double lecture : d'une part l'évaluation de la dynamique participative en lien avec les objectifs de participation souhaités (largeur, profondeur de la participation, inclusion de certains publics etc.) et d'autre part l'évaluation des effets et résultats de la participation sur la décision finale (apport, inflexion, priorisation, accélération, etc. ). Les critères de l'évaluation doivent être partagés avec les participant.e.s, les élu.e.s et les services concernés. La métropole a les moyens de l'assurer et d'en rendre compte.



## [3] ENGAGEMENTS DES PROFESSIONNELS ET ACTEURS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

Les personnes mettant en œuvre des démarches participatives à l'échelle métropolitaine s'engagent à :

- ▶ **Garantir l'accès à une information complète et plurielle, y compris contradictoire pour tou.te.s**, afin d'offrir une connaissance partagée et la compréhension des enjeux, notamment métropolitains qui peuvent apparaître complexes compte-tenu de la technicité des compétences.
- ▶ **Associer une diversité de publics et favoriser l'expression de la pluralité des points de vue** (qui ne peut être confondue avec la notion de représentativité) dont la nécessité est accrue du fait de l'échelle métropolitaine. Une démarche participative doit :
  - ▶ favoriser l'expression de tout.e citoyen.ne impacté.e par une politique publique métropolitaine ou ayant envie de contribuer,
  - ▶ veiller à un équilibre des expressions (statuts et territoires),
  - ▶ favoriser l'expression des participant.es dans toutes leurs "facettes": citoyen, usager, non-usager, habitant, acteur, expert, etc.
  - ▶ Favoriser les formes d'implications diversifiées permettant de révéler des approches sensibles : parole, écrit, visuel, création d'objets, installations, design, dessin,...
- ▶ **Respecter les personnes et leurs points de vue** : une démarche participative doit reconnaître et respecter tous les points de vue. La collectivité s'engage à respecter la confidentialité et protéger les libertés individuelles.
- ▶ **Soutenir la qualité délibérative** : une démarche participative n'a pas vocation à simplement collecter des opinions. Elle vise à organiser un processus délibératif, permettant à tout citoyen de se forger un point de vue argumenté. La diversité des points de vue et la qualité délibérative des échanges fondent la légitimité des démarches de participation ; le nombre de participant.e.s ne pouvant pas être retenu comme le seul critère de légitimité.
- ▶ **Assurer la sincérité, la transparence et la traçabilité de la participation** : une démarche participative doit être transparente et sincère, avec des règles du jeu claires et partagées par tou.te.s. Elle s'accompagne d'une obligation de rendre publics de manière exhaustive et accessible les contenus des différentes étapes de la démarche participative. La structuration des métropoles sur des projets de grande dimension et des grandes politiques publiques le justifie.
- ▶ **Rendre compte de la prise en compte des expressions des citoyen.nes** : une démarche doit formaliser le bilan des expressions, rendre visible l'impact des préconisations et avis issus de la démarche participative sur la décision et garantir ainsi « le droit de suite », avec la justification et l'explication de la décision finale par les élu.e.s.

## [4] ÉTHIQUE ET RESPONSABILITE DES PROFESSIONNELS ET ACTEURS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

La mise en œuvre de la participation à l'échelle métropolitaine requiert des compétences et une posture spécifiques en matière de conception et de conduite de démarches participatives. Les personnes en charge de la participation dans les métropoles ont la responsabilité de :

### ► Mobiliser les bons interlocuteurs et préciser et coordonner leur place dans la démarche participative et le processus délibératif :

► **Des élu.e.s** qui s'engagent à garantir la sincérité de la démarche, la clarté des règles du jeu, l'objectif d'intérêt général. Ils s'engagent à adopter une posture d'écoute active et à rendre compte du résultat.

► **Les communes** dont il faut respecter les modes de faire en matière de démarches participatives, partager les expériences et méthodes d'animation et trouver les bonnes articulations en vue de simplifier la participation pour les publics.

► **Les services et les expertises techniques** qui s'engagent à prendre en compte et instruire la diversité des expressions et des usages dans leur conduite de projet, dans le but d'améliorer la qualité et la pertinence de l'action publique.

### ► Les services supports et ressources, particulièrement :

► **Le juridique**, afin de concevoir des démarches participatives qui tirent le potentiel des cadres juridiques, et qui s'articulent avec les démarches entreprises hors cadre au bénéfice des participants.

► **Le numérique** pour proposer des espaces numériques ouverts, collaboratifs et sécurisés, favorisant l'expression individuelle et collective des citoyens (projets, contributions, débats, votes...).

► **La communication**, ressource à mobiliser tout au long d'un projet (avant pour mobiliser, pendant, après, notamment pour valoriser les démarches et leurs résultats).

► **Le cabinet**, afin de vérifier le portage politique de la démarche, l'engagement dans son suivi et ses résultats, et identifier les besoins de présence d'élus, selon les étapes et les espaces de dialogue.

► **L'évaluation des politiques publiques** afin de porter une appréciation sur les démarches participatives menées, à partir de critères définis en amont et donc de contribuer à les améliorer.

► **Des prestataires** avec lesquels il s'agit de poser le cadre de l'intervention, des attendus et des rendus qui s'attachent à intégrer les processus et principes posés par le commanditaire public et décrits ici.



► **Mobiliser les outils et les méthodes adaptés aux contextes et aux objectifs et organiser les conditions de l'intelligence collective** : il s'agit de pouvoir expérimenter et proposer des démarches itératives. La participation nécessite de tester des modes de faire, de l'agilité et de la réactivité, mais aussi parfois du temps long.

► **Construire une articulation entre présentiel et numérique** : un équilibre est à construire entre ces deux formes de participation, le numérique ne pouvant exclure la rencontre et le débat présentiels, le numérique renforçant et rendant visibles les contributions et les étapes. L'étendue métropolitaine, tout autant que la temporalité des projets métropolitains, nécessitent une vigilance accrue sur ce point.

► **Valoriser les expériences singulières que proposent les démarches participatives** : la variété des acteurs et des expériences à une échelle large et diverse comme la métropole se révèle à travers l'intelligence collective. Il s'agit d'en valoriser la richesse au bénéfice de la conduite du projet en direction des décideurs et des différents interlocuteurs de la société (médias, université, réseaux professionnels, etc.)

## CONTACT

**Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne (ICPC)**

Le réseau national des praticiens de la participation citoyenne

[contact@concerter.org](mailto:contact@concerter.org)

<https://i-cpc.org>