

3 Axes et 15 propositions pour rendre les métropoles plus résilientes et plus démocratiques

Introduction

Sommes-nous à l'aube **d'une nouvelle ère dans la fabrication de nos grandes villes** et dans la gestion de leurs équilibres ou plutôt, de leurs déséquilibres et démesures ? La crise sanitaire, se juxtaposant aux crises sociales, urbaines, démocratiques et climatiques mondialisées qui courent depuis 30 ans et minent le potentiel de populations de plus en plus segmentées, a ouvert une voie. La Convention Citoyenne pour le Climat dont le réseau Démocratie ouverte est à l'origine de l'initiative, quelle que soit l'appréciation que l'on peut porter aux 150 propositions, a renforcé les preuves d'une démocratie participative capable d'apporter une contribution nourrie sur des enjeux de politique publique fondamentaux.

Nos métropoles sont vulnérables, inégalitaires et destructrices des écosystèmes naturels. Nous proposons 3 grands axes et 15 propositions pour **engager les métropoles vers un nouvel âge de démocratie urbaine, celui de la résilience**. Certaines relèvent de la législation et nous entendons interpellier les élus du Parlement dans le contexte de la future loi 3D qui sera élaborée à la rentrée. D'autres sont applicables dès maintenant par les équipes qui vont se mettre en place, **il s'agit d'une volonté et posture politique : êtes-vous prêts à y travailler avec nous ?**

[Inscrivez-vous dans cette démarche collective, ouverte à tous en remplissant le FORMULAIRE D'ENGAGEMENT](#)

Cette posture d'engagement est apparue aux participants de notre concertation¹ comme un élément décisif et transversal. La transition vers des métropoles plus résilientes et démocratiques doit en premier lieu **s'incarner politiquement par les équipes élues dans leur pratique du pouvoir avec les citoyens et la société civile** dans des démarches de co-construction et de co-pilotage de la transition, c'est à dire de co-responsabilité des décisions concernant nos biens communs.

En second lieu, elle doit veiller à n'oublier personne sur le bord de la route en assurant notamment **une accessibilité à 100 % aux possibilités de participation à la transition métropolitaine** : d'où nos propositions autour de l'éducation populaire et la formation des élus, l'idée d'un « carnaval démocratique », mais aussi des assemblées citoyennes tirées au sort, des démarches de co-construction partant des besoins des citoyens, le rééquilibrage effectif des moyens entre territoires, ...

¹ Entre Ateliers, débats en ligne et vote au jugement majoritaire, environ 150 personnes acteurs associatifs, innovateurs démocratiques, agents des collectivités, élus locaux ou simples citoyens ont participé à la co-construction de ces propositions. Voir la méthodologie précise en annexe.

Enfin, en troisième lieu il nous paraît nécessaire et important **que les enjeux métropolitains, de politique publique ou d'élection, soient publicisés et politisés**, avec une communication tous azimuts dans les lieux publics et l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel.

Axe 1 : Diffuser très largement l'envie et la pratique de la participation démocratique à la résilience des territoires

1. Former élus, agents territoriaux et acteurs clés des métropoles aux pratiques de l'innovation démocratique, de la gouvernance partagée, de l'intelligence collective et de la résilience des territoires

On constate une normalisation des services dédiés à la participation citoyenne dans les villes et intercommunalités. Néanmoins, leurs relations avec les agents d'autres services - nécessaires pour une politique de la participation multisectorielle et holistique - peuvent se heurter au manque de compréhension et d'acculturation de ces derniers aux méthodes et outils développés au travers de ces démarches participatives².

Nous proposons alors d'une part d'intégrer au parcours académique des agents territoriaux des modules de formation aux enjeux et outils de la participation citoyenne, et d'autre part d'envisager cette acculturation - tant à destination des agents que des élus - au travers d'expériences transformatrices permettant la découverte des mécanismes participatifs *in situ*.

2. Former les acteurs de l'éducation populaire, de l'insertion et de l'action locale afin de transmettre aux citoyens des clés pour mieux comprendre les phénomènes de mondialisation, métropolisation et leurs impacts sur leur environnement.

Bien que s'instituant de plus en plus comme un échelon clé dans la mise en œuvre des processus de transition écologique et de résilience, les intercommunalités et métropoles apparaissent toujours comme des ensembles opaques, aux compétences mal appréhendées par leurs habitants et au fonctionnement extrait du jeu démocratique. Cela affaiblit le sentiment de proximité pourtant crucial entre les citoyens et leurs représentants.

Les acteurs de l'éducation populaire, de l'action locale et de l'insertion (conseillers socio-professionnels, animateurs, éducateurs, bénévoles associatifs...) ont alors un rôle primordial à jouer pour développer et entretenir ce lien entre citoyens et représentants. Les associations constituent en effet souvent la première forme d'engagement citoyen ainsi qu'un relais privilégié des attentes des habitants. Il apparaît donc nécessaire de passer par ces intermédiaires pour rendre accessible ce qu'est la « métropolisation » et ses effets sur la vie des habitants, en les formant pour qu'ils puissent agir avec leurs publics dans le sens d'une plus grande résilience (écologique, sanitaire, sociale, citoyenne).

² *La participation citoyenne. A l'échelle des grandes villes, des grandes intercommunalité et des métropoles - Sciences PO, France Urbaine - 2020,*

3. En s'appuyant sur les acteurs culturels des métropoles, promouvoir les initiatives citoyennes et imaginer de nouveaux récits sur les métropoles en transition, par exemple en organisant des "carnavals démocratiques métropolitains"

Développer une culture de la participation et un mouvement de transition dans nos Métropoles, c'est aussi **façonner de nouveaux imaginaires, de nouveaux symboles** qui puissent être repris dans des **récits communs**. Pour favoriser leur émergence et leur diffusion, nous proposons de travailler main dans la main avec les acteurs culturels pour organiser **la rencontre, le partage et la mise en valeur de celles et ceux qui par leur expérimentation, inventent ce nouvel imaginaire**.

Concrètement, nous proposons que les Métropoles et leurs habitants s'impliquent dans des **temps festifs** ouverts et inclusifs **de promotions des initiatives inspirantes**, permettant une émulation inter-ville sur la participation et la résilience à l'échelle métropolitaine.

4. Animer des démarches d'expérimentation de transitions démocratiques, sociales et écologiques, gérées collectivement (tiers-lieux, événements, espaces ressources dédiés, laboratoire démocratique)

Envisager un changement de paradigme de gouvernance à l'échelle métropolitaine sous-entend de prendre le temps de l'expérimentation et d'analyser les résultats de celle-ci dans une optique d'amélioration des pratiques. Pour cela des espaces, temps et projets dédiés non plus uniquement à l'innovation mais au test de nouvelles expériences de gestion collective et citoyenne sont nécessaires.

Tiers-lieux, laboratoires démocratiques, espaces ressources dédiés à l'échange et la capitalisation des savoirs en matière de transition sont autant de possibilité qui s'offrent déjà à chaque métropole. A elles de les démultiplier.

5. Utiliser l'espace public et ses équipements (transports, médiathèques, centres sociaux, services publics etc.) pour communiquer sur les débats publics d'intérêts métropolitains et impliquer massivement une diversité de citoyens.

La question de la participation se heurte au problème de visibilité des métropoles : elle apparaît comme un objet non identifié, voire invisible. Il est en outre nécessaire de susciter l'intérêt de tous pour la métropole et permettre un débat ouvert à tous types de publics. Il faut donc informer et créer le débat public là où les citoyens notamment les moins inclus dans la participation se trouvent : l'espace public. Pour cela, il faut adapter les mécanismes et outils de communication pour rendre accessibles ces enjeux auprès de la jeunesse, de ceux qui ne sont pas inclus dans les débats/instances de réflexion ou qui ne s'intéressent pas a priori aux questions participatives.

Nous proposons alors d'identifier les lieux de fréquentation (transports, écoles, centres sociaux, immeubles...) et les usages de ces publics (notamment les jeunes) pour faire de la pédagogie et une communication adaptée.

Axe 2 : Construire les politiques de la métropole de A à Z avec les citoyens et la société civile

6. Concernant les politiques publiques des métropoles, rendre accessible l'information technique et légitime l'expression des habitants, notamment ceux qui ne le sont pas habituellement.

Les jeunes, les classes populaires, les ressortissants étrangers, mais aussi les ménages avec enfants et les actifs peinent à prendre part aux démarches participatives, affaiblissant ainsi leur dimension démocratique³. En effet, une participation peu représentative de la population dans son ensemble risque de favoriser des politiques publiques orientées vers les besoins de certaines catégories de citoyens. Il faut donc travailler à l'accessibilité des instances participatives, des lieux et de l'information donnée, non seulement pour mais aussi avec des publics hétérogènes. De même, il est nécessaire de travailler à la réduction des barrières tant physiques que symboliques à la participation et permettre l'expression de l'ensemble des publics.

7. En amont des décisions, promouvoir et développer des projets co-construits garantissant la prise en compte du point de vue des citoyens à partir de démarches ascendantes⁴

Il y a une nécessité à favoriser et appuyer des processus de co-construction associant les citoyens de manière systématique et réellement engageante pour orienter les politiques publiques. Ces démarches doivent être :

- **ascendantes** (« bottom up ») - partir des habitants ou des usagers pour aller vers la décision publique ;
- **multi-acteur** - mettre dans une même dynamique le monde économique, le champ associatif, les institutionnels et les publics ;
- **pluridisciplinaire** - croiser regard scientifique et praticiens de terrains, décideurs publics et opérateurs (recherche-action).

Ces démarches cherchent à **légitimer l'expertise citoyenne** auprès des décideurs (techniciens et élus) ; faire évoluer la posture des institutions pour que **techniciens et élus acceptent d'endosser un rôle « apprenant »** face aux citoyens et à la société civile ; démultiplier les **temps de collaboration** (débat, projet citoyen) multi-acteurs pour rapprocher les différentes parties-prenantes.

³ *Ibid p.10*

⁴ Les démarches ascendantes partent de l'expression et la participation des habitants ou des usagers pour produire un regard sur une situation, un quartier, une orientation politique.

8. *Animer des “communautés apprenantes”⁵ entre métropoles européennes et entre territoires au sein de ces métropoles (ex : voyages d'études d'habitants et experts, d'un quartier ou d'une métropole à l'autre)*

Il est nécessaire de favoriser le partage des expériences participatives et coopératives, incluant aussi bien les métropoles, que les intercommunalités ou les communes, pour une acculturation interne. Ces communautés apprenantes serviront de base à l'échange des bonnes pratiques, la formation entre pairs et l'essaimage d'expériences réussies sur les sujets de la résilience et de l'innovation démocratique (voyages d'études métropolitains, webinaires...). Elles permettraient aux élus, comme aux agents territoriaux ou citoyens, de monter en compétence sur les aspects de transition démocratique et écologique. Ces communautés apprenantes pourront prendre la forme de grenelles locaux de la démocratie participative ou des cycles de formation.

9. *Décloisonner l'élaboration des politiques publiques en faisant travailler ensemble les différents acteurs (habitants, société civile, acteurs économiques et institutionnels), du quartier à la métropole.*

La construction des politiques publiques a tendance à être neutralisée par des figures dites d'expert. Celle-ci entend rationaliser l'action publique mais a tendance à exclure et cloisonner les différents groupes représentatifs de la société. Cela nuit à la rencontre, l'interconnaissance des acteurs économiques, institutionnels et représentant de la société civile. Nous proposons de decloisonner l'élaboration des politiques publiques en mettant en place des processus tout au long du cycle de construction qui permettent à la fois une représentation juste et équilibrée des différents acteurs du territoire (habitants, société civile, acteurs économiques et institutionnels), mais aussi la rencontre et l'échange afin que les projets et orientations politiques qui en découlent soient partagés, pour une meilleure résilience des territoires.

⁵ Systèmes relationnels permettant à des personnes d'apprendre et de transmettre des savoirs particuliers.

Axe 3 : Préparer une réglementation qui engage la résilience métropolitaine et l'engagement de tous dans sa conduite : la loi 4 D avec un 4ème D comme démocratisation

Pour une future loi nationale de décentralisation / déconcentration / différenciation, nous suggérons un 4ème D aux futures réglementations législatives sur les grandes villes et métropoles avec comme propositions que :

10. Dans chaque métropole, les conseillers métropolitains sont élus au suffrage universel direct

A l'exception de la Métropole de Lyon, les conseillers ne sont pas élus au suffrage universel direct alors que l'article 54 de la loi Maptam le prévoyait. Ainsi, peu de candidats à l'élection municipale n'ont développé de programme pour leur métropole respective, alors que leurs décisions au Conseil métropolitain auront peut-être un grand impact sur leur commune. Le suffrage universel direct doit permettre de mieux corréliser les décisions métropolitaines aux attentes des citoyens, de renforcer la lisibilité du processus de décision à l'échelle métropolitaine (rôles, responsabilités, compétences). Pour garantir le bon fonctionnement de ce système d'élection, il faut promouvoir l'appropriation des enjeux métropolitains par les citoyens : connaissance de la métropole, lisibilité des fonctions des élus métropolitains et compréhension des politiques métropolitaines.

11. En début de mandature, chaque conseil métropolitain rédige un "Pacte de collaboration" entre élus et citoyens définissant les conditions d'association à la décision des politiques publiques de la métropole résiliente

Le pacte de collaboration formalise l'objectif de rééquilibrer le pouvoir entre élus et entre communes et de donner un vrai pouvoir de décision aux citoyens. Pour ce faire, il est souhaitable que les conseils communautaires définissent des règles collectives dans une charte co élaborée avec les citoyens. La coopération nécessite de reconnaître les désaccords, faire dialoguer les points de vue de manière constructive et aboutir à des décisions satisfaisantes pour tous, en sortant de la soumission au consensus obligatoire. Ces pactes permettent, par ailleurs, de repenser le lien entre les communes et les métropoles en vue de trouver un équilibre entre la représentation communale et métropolitaine. Il s'agit donc d'implémenter une démarche ascendante pour définir collectivement ces règles de collaboration et les contours des rôles et responsabilités d'élus et citoyens.

12. Dans ce Pacte, les instances de démocratie locale existantes (conseils de quartiers, conseils citoyens, conseils de développement), les animateurs de démocratie locale des collectivités, les innovateurs démocratiques et la société civile sont articulés à la métropole et font remonter des propositions concrètes des habitants.

La vision de la démocratie participative la plus répandue est celle de la démocratie locale. Même si son fonctionnement est imparfait et ses instances sont souvent consultatives, la démocratie locale intègre des mécanismes d'articulation élus-collectifs-citoyens très structurés et ancrés dans l'échelle municipale. Il est nécessaire de passer par la réglementation pour obliger à s'appuyer sur ces forces

vives locales comme support pour animer la démocratie métropolitaine. Le pacte de collaboration doit donc permettre d'impulser la démocratie métropolitaine en se saisissant des outils et des instances de la démocratie locale.

13. Les conseils de développement métropolitains prévus par les lois Maptam et NOTRe deviennent des assemblées citoyennes tirées au sort qui donnent un pouvoir de co-décision aux citoyens sur les grands enjeux de la métropole aux côtés du conseil métropolitain.

Face au manque de représentativité et de légitimité des instances de décision, les assemblées citoyennes tirées au sort permettent de fournir une autre légitimité et de proposer des solutions en adéquation avec les attentes des citoyens. Ces assemblées citoyennes doivent être représentatives de la diversité de la population d'un territoire. Elles participent à la définition des biens communs et décident de leur gestion (voir proposition 14). Elles peuvent être le réceptacle de démarches déjà existantes (Conseils Citoyens, Conseils de quartiers) et les dotent d'orientations stratégiques permettant leur articulation aux politiques publiques. Des conventions citoyennes métropolitaines ponctuelles, saisies pour chaque sujet identifié au préalable par les citoyens et la société civile pourront également être mises en place. L'agenda sur lequel travail les assemblées, doit être établi avec les citoyens pour favoriser l'appropriation des différents enjeux. Ces assemblées citoyennes permettront de responsabiliser les citoyens en les impliquant directement dans la réalisation des politiques publiques, regagner la confiance auprès des citoyens et leur reconnaître leur expertise d'usage, ainsi qu'améliorer les politiques publiques en favorisant des décisions plus justes socialement. Pour que ces assemblées soient un succès, il est primordial d'avoir un mandat politique assumé (accepter les propositions sans filtre, éventuellement, mettre en place un référendum à l'issue des propositions des assemblées). Ces assemblées sont organisées avec les outils et méthodes reconnus par les professionnels de la participation (sur le modèle de la Convention Citoyenne pour le Climat par exemple). Ces temps sont facilités de manière professionnelle, documentés et médiatisés pour que les autres habitants puissent aussi se forger une opinion. Les citoyens tirés au sort sont indemnisés (a minima les plus précaires) et les méthodologies employées dans les assemblées permettent de faciliter la participation et l'expression des personnes les plus précaires. Il sera également nécessaire de favoriser l'acculturation notamment des élus, au partage des décisions, à la diversité des formes d'expression et concrétiser les propositions des conventions sur le plan législatif et juridique.

14. Notamment, ces assemblées sont chargées de définir les biens communs fondamentaux de la métropole et d'en assurer un co-pilotage pour leur gestion avec les élus.

Dans la définition de ces biens communs et leur gestion, les assemblées devront s'appuyer sur une concertation (numérique et présentielle) ouverte à tous les citoyens et acteurs de la société civile. Une définition commune permettra **d'engager la confiance des citoyens dans les instances participatives** et de mieux organiser l'agenda commun des assemblées citoyennes. La responsabilité de la gestion de ces biens communs ainsi définis devra être partagée par les élus, les citoyens et la société civile. Ce processus nécessite la diversification des outils et des canaux de communication pour favoriser la compréhension de tous des enjeux métropolitains.

15. Elles doivent également veiller à favoriser le rééquilibrage territorial des services publics et des moyens via une péréquation financière transparente et effective.

Face à des périmètres mal façonnés, des ressources inégalement réparties, se développent des phénomènes de mise en concurrence territoriale et d'inégalité d'accès à des ressources de base. Cela constitue un frein à des politiques cohérentes dans des territoires où le périmètre de la métropole ne correspond pas forcément au périmètre du bassin de vie. Rééquilibrer les territoires des métropoles en permettant un partage équitable des ressources et une gestion démocratique, transparente et partagée dans ce contexte d'échelons territoriaux peu adaptés. La péréquation doit veiller à harmoniser la pression fiscale des territoires tout en assurant une répartition budgétaire plus égalitaire. Pour réduire les effets de concurrence, cette péréquation budgétaire peut être coordonnée entre les différents territoires qui composent la métropole. Pour garantir son efficacité, cet ajustement réglementaire doit entraîner une remise à niveau des services publics et favoriser la création de ponts de solidarité entre les territoires.