

# Enquête sur les démarches de participation du public – CGDD

## Fiche de cas : Grand Débat sur la transition énergétique – Nantes Métropole

### Présentation de la structuration de la fiche de cas

Les éléments figurant dans la présente fiche résultent de l'analyse des documents relatifs au débat et son déroulement (délibération de lancement du débat, site internet dédié, rapport de la commission) croisée avec les éléments recueillis lors de l'entretien<sup>1</sup> avec le représentant de la maîtrise d'ouvrage.

Cette fiche de cas ne retranscrit pas exhaustivement les éléments recueillis mais cible les principaux points forts de la démarche au regard de la charte de la participation.

## 1 Carte d'identité de la démarche de concertation

Nom du projet	Le Grand Débat : « <b>La transition énergétique, c'est nous</b> » Débat de politique publique locale
Maître d'ouvrage	<b>Nantes Métropole</b> , commanditaire du débat
Nature de la concertation	Démarche de participation <b>volontaire</b> délibération du 29 avril 2016 validant la mise en œuvre du débat
Dates de la concertation	Du 13 septembre 2016 au 31 mars 2017
Bilan de la concertation	Rapport de la commission du débat remis le 12 septembre 2017
Principaux chiffres de participation	53 000 participants, dont 11 000 impliqués-contributeurs <sup>2</sup> 760 contributions individuelles 160 cahiers d'acteurs plus de 500 personnes citoyens dans les 6 communautés 2 000 personnes sont entrées dans le <i>container</i> <sup>3</sup> 80 événements labellisés rassemblant 7 000 personnes 270 organisations participantes 650 personnes dans les rencontres de quartier dédiées à Nantes 42 500 visites sur le site internet (140 000 pages vues) 4 500 abonnés aux comptes réseaux sociaux (Twitter, Facebook, Instagram) 1 500 élèves d'écoles participant au défi Class'Energie 2400 donateurs pour les projets en financement participatif avec près de 145 000 € récoltés

1 Entretien de 2 heures mené le 3 octobre 2017 auprès de Laurent Comelieu, pôle développement durable et climat de Nantes Métropole, membre de l'équipe projet dédiée au débat

2 Cf typologie de l'implication citoyenne – page 21 du rapport de la commission

3 Container itinérant aménagé (cf la description des outils plus bas dans la fiche)

## 2 Des pratiques intéressantes connectées aux grands principes de la charte de la participation

Cette expérience de débat met en évidence les pratiques suivantes, en lien avec les principes et les valeurs de la charte de la participation :

- un questionnement clairement posé autour de 4 thématiques ;
- une approche pédagogique du document socle pour livrer au public des informations accessibles et compréhensibles et poser les contours du débat dès son démarrage ;
- l'existence d'une commission du débat, indépendante et citoyenne, dont le rôle et le fonctionnement sont régis par une charte du débat, signée par les 4 membres ;
- une charte du débat qui pose clairement les règles du jeu et les attendus, au-delà même de ma phase de débat ;
- des outils et des modalités nombreux et variés favorisant l'expression et la diversité du public, des citoyens aux acteurs du territoire, et des points de vue ;
- des outils pour soutenir la participation de toutes les communes en proximité (conseil de quartiers, container, etc.) ;
- des modalités innovantes avec le « débat du faire » proposant aux citoyens d'expérimenter et d'agir pendant le temps du débat, témoignant d'une reconnaissance de l'expertise citoyenne (expertise d'usage, expertise des acteurs du territoire, etc.) ;
- la reconnaissance des divergences de points de vue, clairement exprimée dans le mandat confié à la commission et qui se traduit dans le rapport de la commission par des paragraphes dédiés « ce qui fait débat » (et ce pour les 6 focus des 4 questions).

Bâti selon les articles de la charte, le tableau ci-dessous détaille et complète ces éléments.

Article 1 – La participation nécessite un cadre clair et partagé	
La nature du projet	Débat sur une politique publique et sa mise en œuvre concrète sur le territoire de l'agglomération : « la transition énergétique, c'est nous »
Le porteur de projet	<p>Nantes Métropole</p> <p>Un <b>mandat connu de tous</b> et voté à l'unanimité par le conseil métropolitain le 29 avril 2016 (délibération).</p> <p>Un <b>cadre clair et rigoureux</b> en référence aux principes du dialogue citoyen souhaité par Nantes Métropole qui garantit la pluralité des points de vue, la collecte des expertises, expériences et sensibilité de tous, une traçabilité de l'ensemble des contributions et une transparence au fur et à mesure du débat. =&gt; Des <b>règles claires</b> (charte du débat, publiée sur le site internet et signée des membres de la commission) et une <b>offre de participation diversifiée</b> accessible pour favoriser des niveaux d'implications divers et de tous.</p> <p>Organisation du porteur de projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• une <b>équipe projet dédiée</b> au grand débat rassemblant plusieurs composantes (pôle dialogue citoyen et évaluation, direction de la communication, pôle développement durable climat) et bénéficiant de la confiance de l'exécutif et de circuits « courts » de décision (notamment liens directs vers le DGS, la présidente et son cabinet, hors ligne hiérarchique classique)</li> <li>• une <b>commission du débat</b> (cf ci-dessous)</li> <li>• un <b>comité de suivi</b> technique et politique du grand débat, se réunissant tous les 3 mois (présentation de l'avancement et réorientations si nécessaires).</li> </ul>

L'objet du débat	<p>Un questionnement ouvert avec comme objectifs d'être « <b>accélérateur</b> » de la transition énergétique sur le territoire - « <b>révélateur</b> » des actions et ressources locales en faveur de la transition énergétique.</p> <p><b>4 angles de questionnement</b>, en phase avec les enjeux de la métropole nantaise, des défis à relever pour la métropole nantaise en tenant compte de ses potentiels et de ses spécificités :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Quelles transitions des modes de vie ?</li> <li>2. Quels paysages et nouveaux usages ?</li> <li>3. Quelle appropriation citoyenne et locale de l'énergie : de la production à la consommation ? Quels accès à l'énergie ?</li> <li>4. Quelles opportunités d'innovation, emploi et insertion ?</li> </ol> <p><b>Choix de questionnements issu</b> d'un travail réalisé par les élus des 24 communes dans le cadre d'un <b>atelier prospectif</b><sup>4</sup> ayant servi à préparer le débat (atelier d'octobre 2015 à mars 2016). Les acteurs du territoire ont également contribué à cette étape à l'occasion du « Rendez-vous climat ».</p> <p>Pas de remarques du public sur le choix des questions (fond) mais des remarques sur le fait que la construction du questionnement aurait pu faire elle aussi l'objet d'une démarche de participation à part entière en amont du grand débat.</p>
Les scénarios alternatifs	Sans objet compte tenu du sujet
Le rôle de la participation dans le processus décisionnel	<p>Un débat devant servir à l'identification d'« accélérateurs » sur le territoire, préalable à la constitution d'une feuille de route partagée et multi-acteurs.</p> <p>Une mise en évidence des rôles respectifs de chacun (article 7 de la charte du débat) : « <i>Les éléments du rapport [de la commission] ne constituent pas la décision finale qui revient aux élus de l'exécutif métropolitain mais visent à éclairer et impacter les décisions futures. La Commission du débat veille à ce que le <b>commanditaire du débat s'engage en retour à rendre publiques les décisions prises et à expliciter ses choix</b> ».</i></p> <p>Un calendrier du Grand Débat convergent avec celui de documents, plans et programmes menés à l'échelle de Nantes Métropole (PLUm, PDU, PLH, projet alimentaire territorial, PCAET, etc.) =&gt; des contributions qui seront reversées vers ces différentes démarches.</p>
L'information du public	<p>Un <b>site internet dédié</b> au débat, comme espace de convergence, de traçabilité et de transparence au fur et à mesure de toutes les contributions produites et sous toutes les formes (vidéo, cahier d'acteurs, mail, photo, etc.) : <a href="http://nantestransitionenergetique.fr">http://nantestransitionenergetique.fr</a></p> <p>Des <b>affiches dans l'espace public</b> pour annoncer le débat et les questions à traiter dans ce cadre.</p> <p>Une <b>information dans les magazines</b> des 24 communes via une mobilisation du réseau des équipes de communication animée par Nantes Métropole.</p> <p>Des <b>relais dans la presse et sur les réseaux sociaux</b><sup>5</sup></p> <p>Container itinérant (15 escales) pour apporter l'information en direct et auprès des populations et visites par les membres de la commission de certains marchés.</p> <p>Un <b>document socle</b> (144 pages) composé de grandes parties :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les enjeux énergétiques ;</li> </ul>

4 Les ateliers prospectifs ont été instaurés sur la métropole à partir de 2009 (par exemple, un atelier en 2011 sur la gestion du temps / bureau des temps). L'atelier proposé entre septembre 2015 et mars 2016 a porté sur la transition énergétique et a fait émerger les 4 sujets de questionnement à partir desquels a été bâti la proposition soumise au conseil communautaire du 29 avril 2016.

5 Facebook, Twitter et Instagram.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>les 4 questionnements au travers de 6 focus par questions<sup>6</sup> (éléments de constat, identification de l'action publique de NM, des pistes pour mieux faire).</li> </ul> <p>Une des pièces fondatrices en début de débat, ce document a pour objectif d'assurer aux citoyens une <b>connaissance de base, fiable, neutre, contextualisée et pédagogique</b>, qui problématise les termes du débat, donne à voir d'où l'on part et pose le champ des possibles.</p> <p>Ce document est issu d'un travail transversal interne à Nantes Métropole ; il a été soumis à la commission du débat pour relecture et a également bénéficié de la relecture d'experts nationaux et locaux et d'acteurs engagés (6 au total).</p> <p>Document socle <b>accessible en téléchargement</b> sur le site internet du débat, qui en propose également une <b>déclinaison pédagogique</b> sous la forme de vidéomotion format adapté pour réseaux sociaux.</p>
La reconnaissance des savoirs et de l'expertise	<p>La reconnaissance de l'expertise d'usage et de la capacité à agir est au cœur de ce débat, illustrée par le choix des modalités et de l'expérimentation voulu avec notamment le débat du « faire »</p> <p>Un des résultats attendus du débat : la constitution d'un corpus d'informations et d'expertises, à travers les contributions de chacun, les auditions, les cahiers d'acteurs. <i>« co-construire une bibliothèque métropolitaine des savoirs, ressources, expérimentations et ce faisant de fonder une nouvelle vision de la transition énergétique métropolitaine et d'en inventer sa nouvelle gouvernance multi-acteur et citoyenne ».</i></p>
Le tiers garantissant le processus participatif	<p>Une <b>commission du débat, indépendante et citoyenne</b> et dont le rôle et le fonctionnement sont régis par une charte du débat. La commission dispose avec cette charte d'un mandat clair et connu de tous. Elle garantit notamment le bon déroulement du débat et la production d'un rapport final, synthèse de l'ensemble des contributions à remettre à la présidente de Nantes Métropole. La commission rend compte de manière autonome et distanciée (sans élus) du déroulement du débat devant la presse à différents points d'étape.</p> <p>Commission composée de 4 citoyens bénévoles (citoyens proposés par les groupes politiques constituant le conseil métropolitain selon des règles)<sup>7</sup>.</p> <p>La commission a bénéficié de l'aide de l'équipe projet dédiée pendant toute la durée du débat et au-delà pendant la phase de restitution du débat. Mise en place à l'été 2016, alors que les principes du débat étaient déjà arrêtés, la commission a dû prendre le « train en marche » auprès d'une équipe projet déjà bien engagée dans la préparation du processus participatif et n'a pu que peu influencer sur une organisation et un déroulement déjà actés.</p>
Le bilan du processus participatif et la reddition des comptes	<p>Un <b>rapport de la commission rendu le 12 septembre 2017</b> (200 p) aux élus de Nantes Métropole =&gt; 12 accélérations et 60 actions</p> <p>Rapport <b>présenté publiquement aux citoyens le 20 septembre</b> (200 personnes présentes à la présentation publique du rapport).</p> <p>Un <b>rapport complet</b> retraçant un bilan quantitatif et qualitatif du débat et proposant en conclusion des préconisations pour le commanditaire avec :</p>

6 Focus de la question 1 : consommation ; habitat ; déplacements ; alimentation ; déchets ; éducation. Focus de la question 2 : ressources énergétiques du territoire ; consommations énergétiques du territoire ; paysages et forme de la ville ; urbanisation de la transition ; nature ; coopération des territoires. Focus de la question 3 : caractéristiques territoriales ; facture énergétique des ménages ; facture énergétique des entreprises ; vulnérabilité énergétique ; financement de la transition énergétique ; information énergétique. Focus de la question 4 : énergie, filières, entreprises et emplois non délocalisables ; nouveaux modèles économiques pour un développement responsable sur les territoires ; énergie et recherche ; innovation numérique ; insertion sociale, emploi et transition énergétique ; énergie et petites entreprises.

7 Pas d'élus dans la commission : c'est un des enseignements du débat « La Loire et nous ». Des experts ont par ailleurs décliné les propositions de Nantes Métropole d'intégrer la commission ; ils ont pour certains préféré pouvoir intervenir par ailleurs dans le déroulement du débat (cahier d'acteur ou contributions personnelles).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• une première partie : « bilan de la dynamique participative » ;</li> <li>• une deuxième partie : « analyse des contributions citoyennes » ; une présentation par question (4 sous-chapitres) ; pour chaque question, un traitement par focus et pour chaque focus, le plan suivant : constats ; enjeux ; ce qui fait débat ; parole aux citoyens (propositions issues du débat ; actions des communautés)</li> <li>• une troisième partie : « préconisations de la commission du débat » comprenant les propositions formulées sous la forme de 12 accélérations et 60 actions.</li> </ul> <p>La deuxième partie du rapport, détaillée, reprend les contributions de tous au débat, elle met en exergue les solutions et propositions partagées mais présente également les sujets qui font débat à l'issue du processus. Organisation mise en place pour la rédaction du rapport de la commission : pour chaque question, un trinôme (voire quadrinôme) formé d'un membre de la commission (au final binôme souvent), 1 membre de l'équipe projet, un membre de la mission dialogue citoyen. La partie « préconisations » a été, quant à elle, rédigée par la commission puis relue par l'équipe projet (notamment pour relire les propositions à l'aune des actions déjà en place ou réalisées). Enfin, les 12 accélérations et 60 actions ont été proposées à l'initiative de la Commission citoyenne (format de séances à huis clos de la commission) et discutées ensuite avec l'équipe projet.</p>
La robustesse de la décision	Trop tôt pour le dire. Toutefois, à l'issue du débat, une feuille de route pour la transition énergétique partagée et multi-acteurs sera validée
La continuité de la participation	<p>Le débat devra aboutir à l'écriture d'une feuille de route partagée et « testée » avec les acteurs du territoire avant d'être adoptée définitivement. =&gt; <b>feuille de route multi-acteurs et co-construite</b>. Le calendrier envisagé est le suivant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• publication d'une première version de la feuille de route en novembre (sur le site du Grand débat) pour que tous, acteurs du débat comme le public en général, puissent s'exprimer sur son contenu ;</li> <li>• séminaire prévu le 7 décembre dans le cadre du RDV Climat et transition énergétique autour du contenu de la feuille de route ;</li> <li>• adoption définitive de la feuille de route en février 2018.</li> </ul> <p>Cette volonté de poursuivre la démarche de participation, au-delà du débat, est liée au fait que bon nombre des actions à engager ou à poursuivre dépassent le champ de compétences de Nantes Métropole et reposent sur les acteurs du territoire plus largement (exemple : actions des entreprises, financement participatif de certains projets, etc.). Des propositions sur la gouvernance de la feuille de route, son animation, son suivi évaluatif feront également une part à la place des citoyens.</p>
<b>Article 2 – La participation du public nécessite un état d'esprit constructif</b>	
L'état d'esprit	<p>Valeurs portées par la charte du débat : distanciation et éthique, transparence, pluralité de l'information, diversité, proximité, promotion de la capacité citoyenne, convergence et traçabilité et enfin rendu-compte et suivi. La charte mandate la commission pour veiller aux respects de ces différents principes. Ces principes ont été respectés tout au long du débat : les contributions de tous étaient publiées après validation par la commission (au sens de son rôle de modérateur du site internet<sup>8</sup>). De l'avis de Nantes Métropole, le débat était tout à fait apaisé et serein.</p>
L'acceptation des divergences	Les divergences sont clairement « autorisées » à s'exprimer, dans la mesure où la charte du débat y fait référence.

8 Seules 2 contributions, sur les 1000 déposées sur le site internet, n'ont pas été publiées en raison de propos diffamatoires ou racistes.

	<p>Elles sont capitalisées dans le rapport de la commission au travers de paragraphe spécifique « ce qui fait débat » établi pour chaque focus (cf ci-dessus structure du rapport).</p> <p>Les divergences exprimées n'ont par ailleurs pas dégénéré en conflits.</p>
L'implication des participants	<p>Les participants, nombreux, ont été constructifs dans leurs propositions (tant dans les contributions individuelles que dans leur action au sein des 6 communautés). Ils ont porté le sens de l'intérêt collectif et compris les enjeux associés à la transition énergétique. Ils se sont appropriés le sujet grâce entre autres aux éléments à disposition dans le document socle. Globalement, les participants ont argumenté leurs propositions.</p> <p>Pour caractériser cette implication citoyenne et en rendre compte, Nantes Métropole a mis en place une typologie<sup>9</sup> : <b>participant</b> (présentiel ou numérique), <b>contributeur</b>, <b>impliqué contributeur</b> et <b>contribution</b>.</p>
La culture de la participation	<p>Les démarches de concertation et de participation du public existent de longue date sur le territoire nantais (ex. : Ma ville demain 2030, Appel à projet citoyen Nantes Capitale Verte 2013, le Grand Débat Loire, ...).</p> <p>Au sein même de Nantes Métropole, une mission est dédiée depuis 2008 à ces questions, la mission dialogue citoyen. Depuis 2014, les équipes dialogue citoyen et évaluation de la ville de Nantes et de Nantes Métropole sont mutualisées et constituent le pôle dialogue citoyen, évaluation et prospective, rattaché directement au directeur général des services.</p> <p>Plusieurs démarches emblématiques ont déjà eu lieu sur le territoire avec les démarches d'agendas 21 de la ville et de l'agglomération, le plan climat et les ateliers climats, l'élaboration du PDU, son évaluation participative, etc.</p> <p>Le public est de ce fait plutôt sensibilisé aux démarches participatives.</p> <p>En interne à Nantes Métropole, une reconnaissance de l'importance des temps de débat et de concertation, des ressources et une capitalisation des expériences (mission dialogue citoyen notamment) et des moyens mobilisés (équipe projet mandatée et dédiée notamment). Le dialogue citoyen figure comme un marqueur du projet politique traduit en 2017 dans le nouveau projet managérial « réinventons le service public ».</p>
Article 3 – La participation du public recherche et facilite la mobilisation de tous	
L'inclusion	<p>Mobilisation souhaitée et plutôt réussie de personnes en vulnérabilité énergétique (notamment via la communauté des astucieux)</p> <p>Mobilisation du public en général : le débat n'a donc pas été l'affaire de spécialistes du sujet, ce que souhaitait le commanditaire.</p> <p>L'inclusion s'est également manifestée par le succès du « débat du faire » et de ses 6 communautés, permettant d'expérimenter et de passer concrètement à l'action.</p>
La diversité	<p>Souhait d'une mobilisation des citoyens en général et non des experts du sujet (économiques, académiques ou militants).</p> <p>Un débat de proximité et des modalités à l'attention d'autres cibles : les jeunes, les acteurs économiques ... mais aussi les agents des collectivités (une dizaine de cahiers d'acteurs).</p> <p>Au final, la diversité a été au rendez-vous avec plusieurs publics touchés dont des scolaires, des familles, des « précaires énergétiques » mais certains acteurs ou publics manquants comme les agriculteurs, les PME, l'artisanat et les ruraux.</p> <p>Cette diversité a notamment été permise par la multiplicité des outils, des modalités d'expression et des cadres de démarches ciblées : communauté des astucieux avec un recrutement des personnes vivant la précarité énergétique et une animation adaptée et professionnelle.</p>
L'égalité de l'accès à l'information, à la parole et à l'écoute	<p>Cf ci-dessous le paragraphe sur les outils.</p> <p>Un site internet ouvert à tous et accessible avec notamment la déclinaison</p>

9 Typologie du débat « La Loire et nous » reprise et adaptée – page 21 du rapport de la commission

	<p>pédagogique du document socle.</p> <p>Au-delà du site, considéré comme le centre névralgique du débat, la commission est allée vers les habitants dans certains marchés ; le container a fait 15 escales pour faire connaître le processus de participation en cours et encourager les gens à s'informer et à contribuer ; la possibilité de faire labelliser un événement a permis d'augmenter la visibilité du débat.</p> <p>Quelques frustrations possibles néanmoins :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pendant les auditions publiques, le public ne pouvait qu'être spectateur des échanges entre un expert / une personnalité et les membres de la commission ; cela a pu générer une forme de frustration de ne pas pouvoir poser ses questions en direct ;</li> <li>• sur la constitution des communautés, la date butoir pour s'y inscrire a pu être jugée par certains comme un peu courte (fin octobre) avec l'impossibilité de prendre l'exercice en chemin ;</li> <li>• les méthodes et outils du design utilisés pendant les séminaires d'acteurs ont pu décontenancer certains d'entre eux, notamment parce que ces outils un peu originaux peuvent remettre en cause les certitudes et les cheminements de réflexions classiques.</li> </ul>
L'équivalence de traitement des points de vue exprimés	Tous les points de vue ont été entendus, publiés au fur et à mesure du débat sur le site internet et pris en compte de la même manière dans le rapport de la commission.
Article 4 – La participation du public encourage le pouvoir d'initiative du citoyen	
Les initiatives citoyennes	Des initiatives citoyennes reconnues notamment au travers du « <i>débat du faire</i> » conçu pour que ces dernières s'expriment largement.
Les outils	<p><b>Choix assumé de l'outil numérique</b> : validé avec le CCAS (notamment par rapport aux accès internet).</p> <p>Choix des outils et des modalités du débat par capitalisation et retour d'expérience du débat « La Loire et nous » (document socle, auditions publiques notamment).</p> <p><b>Container itinérant</b> (15 escales) déjà utilisé pour l'événement « Nantes Capitale Verte 2013 »</p> <p><b>Médias officiels du débat</b> : site internet, Facebook, Twitter et Instagram (mobilisation des trois réseaux sociaux avec des lignes éditoriales différentes pour toucher plus largement).</p> <p>Des possibilités de participations multiples et ciblées selon le public visé :</p> <p><b>citoyen(ne)</b> : trois possibilités</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>auditions publiques</b> : une soirée par question du débat, ouvert à tous</li> <li>• <b>communauté d'action « le débat du faire »</b> : 6 communautés orientées « solutions » pour expérimenter, tester, apprendre, à plusieurs ; un appel à candidature ouvert du 13 septembre à fin octobre ; un accompagnement professionnel des communautés<sup>10</sup> avec des temps forts collectifs ; un espace blog « blablawatt » inclus dans le site du débat pour raconter au fur et à mesure la vie des communautés ; une production finale pour chaque communauté : une contribution au débat.</li> <li>• <b>contribution individuelle</b> : sur le site du grand débat (une idée, une découverte)</li> </ul>

10 Les 6 communautés : les activateurs, les arpenteurs, les astucieux, les défricheurs, les précurseurs, les évaluateurs.

	<p><b>acteur ou collectif organisé</b> : trois possibilités</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rédiger un <b>cahier d'acteurs</b> : témoigner et proposer une vision, une innovation collective ; format unique pour préserver l'équité entre les contributeurs 4 pages avec possibilité de joindre des photos, dessins et graphiques</li> <li>• faire <b>labelliser son événement, son initiative</b> : en lieu avec le grand débat, labellisation « grand débat transition énergétique » ; 2 conditions le caractère non commercial et la restitution succincte pour le site du grand débat</li> <li>• participer à 1 des séminaires d'acteurs par question du débat ; participation à une animation créative qui croise les univers, les expertises et les compétences pour produire des idées (méthodes et outils du design).</li> </ul>
La reconnaissance	La reconnaissance des points de vue exprimés, des contributions et des contributeurs est visible et exploitée dans le rapport de la commission, très détaillé sur les propositions des citoyens, sur les actions des communautés, etc.

\* \* \* \* \*