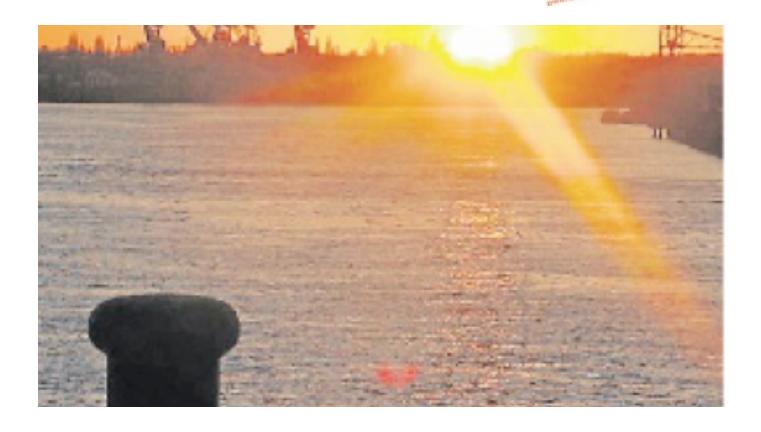
Débat public

Franchissements de Loire coeur métropolitain____



NOTE D'ORIENTATIONS Premières propositions du Conseil de développement

CONSEIL DE DEVELOPPEMENT NANTES METROPOLE

Préambule

DÉBAT PUBLIC

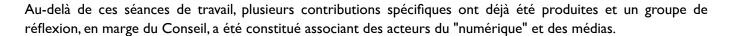
franchissements de Loire - coeur métropolitain

Le Conseil de développement a été saisi le 14 juin 2013 par Gilles Retière, Président de Nantes métropole, pour formuler des propositions sur la nature et la méthodologie du futur débat public sur les franchissements de Loire dans le nouveau coeur de la métropole.

Cette saisine, nouvelle pour le Conseil puisqu'elle n'appelle pas un avis sur un projet mais des préconisations sur l'organisation du débat public, a très largement mobilisé les réseaux des membres de l'assemblée consultative.

Depuis la rentrée, huit rencontres de travail ont d'ores et déjà été organisées sur cette thématique dont quatre ont été consacrées à des auditions d'acteurs :

- Laurence Monnoyer et Jacques Archimbaud, Vice-présidents de la Commission nationale du Débat public, sur le thème "expériences et perspectives du débat public en France"
- Olivier Ryckewaert, Directeur de la Plate-forme Design'in des Pays de la Loire, sur le thème "Design des politiques publiques et grands projets"
- Goulven Boudic, Professeur de science politique, sur le thème "Tirage au sort et démocratie"
- Fabien Poulard, Directeur de la startup Dictanova, sur le thème "Outils numériques pour le débat public".



A l'issue de cette première période de travail, le Conseil livre, comme il l'avait proposé, ses premières orientations et pistes de propositions.



Le projet urbain mis au débat repose sur une "mixité" des infrastructures. Les équipements envisagés proviennent de deux origines :

- des projets d'infrastructures portés par la collectivité publique : tunnel et élargissement du pont Anne de Bretagne
- des projets issus d'initiatives citoyennes : Pont Transbordeur et Téléphérique.

Ce cas de figure est tout à fait nouveau.





Les fondamentaux du débat

DÉBAT PUBLIC

franchissements de Loire - coeur métropolitain

Pouvoir débattre du débat

Même si le projet global n'est pas défini à ce jour, la Communauté urbaine a mis à l'étude plusieurs hypothèses d'infrastructures de franchissements du fleuve :

- un tunnel entre Chantenay et Trentemoult
- le doublement du Pont Anne de Bretagne
- un pont Transbordeur
- un projet de transport par câble : le téléphérique.

Compte tenu de l'importance du territoire concerné, que la communauté urbaine a dénommé elle-même "coeur métropolitain" et qui sera structuré par les nouveaux franchissements, le futur débat public n'aura pas pour thème unique la mobilité. Il s'agit aussi :

- de la forme de la ville pour les 50 prochaines années
- de l'image maritime et fluviale et de sa traduction dans le paysage urbain
- de l'attractivité économique et touristique.

Le futur débat public sera d'abord celui du ressenti des habitants. Il s'appuiera sur le vécu des "franchisseurs" (travail, loisir, mode de transport) et aussi sur celui des "bouchonneurs" qu'il ne faut pas nier et qui, matin et soir, sont confrontés à des conditions difficiles. Les échanges remettront aussi en lumière la question du "ferroviaire" et de sa place dans l'aménagement de l'espace urbain.

Dans le même temps, le débat ne sera pas déconnecté des grands enjeux de ce qu'on appelle aujourd'hui le "modèle de développement", ni des transformations des modes de vie des habitants.

Dans ce contexte, le cadre du débat mérite donc d'être interrogé non seulement au regard du vécu actuel des habitants mais aussi des grands choix d'urbanisme pour l'avenir. Il y a un enjeu prospectif dans ce débat qui peut s'apparenter à une prolongation de la démarche "Ma Ville demain"

Il s'agit donc de remettre enfin la Loire, et pas seulement ses rives, au coeur d'une nouvelle urbanité nantaise fondée sur le tryptique mobilité/qualité de vie/image.

Dès lors, le débat public ne pourra pas se limiter à un simple choix qui s'apparenterait à un "QCM du franchissement". Le débat ne doit pas consister à approuver ou non les propositions déjà présentées ; il doit aussi être l'occasion d'en ajouter, d'en retrancher ou de proposer d'autres options d'aménagement.

L'intitulé du débat pourrait s'articuler autour d'une formule : "Vivre et traverser la Loire au cœur de la métropole du XXIe siècle. La parole à tous".

franchissements de Loire - coeur métropolitain

Assurer l'objectivité et surtout la diversité de l'information

Pour qu'un débat public soit efficace, il faut que les informations soient disponibles et objectivées.

Il faut souligner que la Communauté urbaine a joué le jeu en mettant à disposition un certain nombre d'études déjà réalisées. Il faut que cette logique continue de s'appliquer. Il serait contre-productif de vouloir dissimuler des éléments qui finiraient de toute manière par apparaître au grand jour.

Par ailleurs, la qualité du débat dépend davantage de la connaissance des motivations que des argumentaires techniques. Qu'est-ce qui motive le débat ? Des franchissements insuffisants (ou pas) ? Une vision prospective d'un nouveau cœur métropolitain ? Une réponse à l'arrivée du CHU sur l'île de Nantes ? Quelle est la vision de la collectivité ?

Pour que le débat porte ses fruits, le principe doit être celui de "l'open data total".

Accepter de croiser l'ascendant et le descendant

Dans l'esprit d'un débat ouvert, il faudra éviter que les échanges se construisent seulement sur l'acceptation ou la contestation d'une initiative "descendante".

La question que les décideurs doivent se poser est la suivante : de quoi les habitants ont-ils envie de parler ? Ils n'ont pas toujours simplement envie de réagir à des propositions mais aussi d'en faire eux-mêmes. Ils peuvent donc aborder le sujet du débat d'une autre manière que ceux qui sont en charge de la décision.

Les décideurs doivent accepter une part d'initiative populaire ascendante.

Avoir le souci de l'association de tous les publics et de leur expression

C'est une évidence de le dire, ce serait encore mieux d'y mettre les moyens pour le rendre possible. Le débat ne doit pas s'adresser seulement à ceux qui sont motivés. Dans un contexte social de plus en plus fragmenté, il faut rechercher les moyens de toucher largement les habitants. Cela supposera de multiplier les formules pour obtenir une très large palette de points de vue et notamment chercher l'expression de ceux qui n'ont pas de porte-parole.

L'expression des "sans voix" est une condition de la réussite du débat.

franchissements de Loire - coeur métropolitain

Renouveler le sens des échanges : élus-citoyens mais aussi citoyens-citoyens

L'enjeu du débat public n'est pas seulement d'organiser le dialogue entre des élus décideurs et des citoyens selon la logique "descendante" mais aussi entre les citoyens eux-mêmes. Ces derniers peuvent être porteurs de projets d'un niveau technique équivalent à celui des collectivités. Ils ne doivent pas être soumis seulement à l'appréciation des élus mais aussi à celle des citoyens.

Cet échange entre les citoyens eux-mêmes est aujourd'hui un des grands enjeux de la participation et c'est une donnée fondamentale du débat public.

Capter la diversité, la subjectivité et la contradiction

Il existe déjà, sur le territoire, une grande quantité de dispositifs de médiation, de connexion, de participation... qu'il faudra utiliser pour capter les ressentis et les attentes des habitants. Il ne faudra pas chercher à obtenir des citoyens une position unanime mais plutôt le partage de grands objectifs auxquels pourraient répondre une variété d'équipements.

Peut-être faut-il dépasser le mythique "intérêt général" qui porterait la solution idéale ? Peut-être faut-il accepter d'examiner des conflits d'intérêts légitimes ? Dans ce débat public, la grande question de la relation Nord Loire/ Sud Loire resurgira immanquablement.

Questions et premières pistes de propositions

DÉBAT PUBLIC

franchissements de Loire - coeur métropolitain

L'organisation du débat

S'agissant de projets dépassant les 300 M€, la loi stipule qu'ils relèvent obligatoirement de la compétence de la Commission Nationale du Débat Public. La saisine de la CNDP est également possible pour les projets entre 150 et 300 M€.

L'addition des projets mis à l'étude produira probablement une somme suffisante pour une prise en compte dans le cadre la CNDP, mais celle-ci n'est compétente que pour des projets déjà formalisés.

Le débat public sur les franchissements de Loire vient en amont de la définition des projets et son objet a un caractère plus prospectif que technique. Les infrastructures seront, dans tous les cas, soumises, une à une, aux procédures de concertation classiques et légales.

Rappelons que dans le cas d'un débat public organisé sous l'autorité de la CNDP, il s'organise indépendamment du maître d'ouvrage selon quatre grands principes :

- transparence
- débat argumenté
- égalité de traitement
- neutralité.

La Commission du débat public offre la parole et l'argumentation à tous mais n'exprime pas d'avis sur le fond ni de recommandation.

Faut-il une commission locale du débat public?

Auditionnés par le Conseil de développement, les Vice-Présidents de la CNDP ont recommandé que, quelle que soit la nature du débat, son organisation ne soit pas pilotée par le maître d'ouvrage. Cela reviendrait donc à recommander ici un débat dont Nantes métropole n'assurerait pas l'organisation...

C'est une question lourde dont il faut encore débattre, mais le champ de réflexion n'est pas vierge. Une expérience de commission régionale du débat public existe déjà, à l'initiative de la Région Nord Pas de Calais. Par ailleurs, le projet de loi de création de la métropole de Paris prévoit la création d'une commission métropolitaine du débat public.

Une piste pour la métropole nantaise?

Dans le souci de ne pas créer une nouvelle instance et de générer de nouvelles dépenses de fonctionnement, un dispositif mixte pourrait être envisagé associant un groupe de personnalités indépendantes appuyé par des structures techniques existantes.

Cette autorité serait chargée de piloter le déroulement et la bonne marche du débat. Une "charte du débat public" pourrait servir de fil conducteur et définir les grands principes d'organisation.

Peut-être cet outil doit-il être pérenne et utilisé pour d'autres projets du territoire ? Peut-être aussi doit-il être envisagé à l'échelle du pôle métropolitain, à la condition que ce dernier prenne enfin en compte le sud de la Loire ?



DÉBAT PUBLIC

franchissements de Loire - coeur métropolitain

Le Conseil de développement comme garant

Dans l'hypothèse d'un débat public qui serait conduit par une autorité indépendante, le Conseil de développement pourrait jouer le rôle du garant. Compte tenu de son implication dans le processus de propositions, il serait le mieux à même de vérifier l'application des principes retenus.

Le "retour" du débat

Les décisions publiques, si collective que soit leur élaboration, ne répondent jamais à toutes les attentes. L'organisation du débat public doit donc prévoir les modalités du "retour" vers les participants et l'explication des choix. Ces modalités du "retour" sont fondamentales pour ne pas générer de nouvelles frustrations.

Le périmètre du débat : plus sociologique que géographique

Le débat ne devra pas être appréhendé sous le seul angle géographique et institutionnel. Dans ce cas, les discussions seraient sans fin (communes, métropole, pôle métropolitain, département...), et ce d'autant plus que le territoire des habitants correspond rarement à celui des décideurs.

L'angle sociologique est tout aussi important et la participation au débat s'opérera davantage en fonction de critères d'utilisation des modes, de positionnement social ou professionnel, que d'appartenance spatiale. Cette participation à la discussion publique doit intégrer la question de la mobilité des jeunes.

Le cas de figure qui nous occupe correspond assez bien à l'une des recommandations du Conseil dans le cadre de ses travaux sur Nantes 2030 : la nécessité d'inventer des gouvernances thématiques ou ponctuelles.

Il n'y a pas de nécessité d'un périmètre prescrit. Il faut en revanche toucher et sensibiliser tous ceux qui sont concernés indépendamment de leur "carte d'identité territoriale".

Le "design" du débat

Le "design" des politiques publiques est un concept nouveau mis au goût du jour par "la 27e Région", le laboratoire d'innovation publique lancé par l'Association des Régions de France.

L'idée est fondée sur le principe "À quoi ressemblerait l'action publique si elle était conçue avec et pour les populations ?" et s'appuie sur une remise en cause du "management public" pour lequel l'habitant a plus une valeur de consultation que de construction.



DÉBAT PUBLIC

franchissements de Loire - coeur métropolitain

L'utilisation de ce concept est particulièrement adapté au débat public sur plusieurs points :

- l'intérêt de ne pas se contenter du "brief" de départ. Dans le cas précis des franchissements de Loire, il faut d'abord se poser la question sur... la question
- le souci de se centrer sur l'utilisateur et faire appel à l'empathie : il faut aller plus loin que le simple déclaratif des habitants et rechercher la solution qui marche plutôt que la meilleure "en théorie"
- la nécessité d'interroger les "utilisateurs extrêmes" (du franchisseur occasionnel à celui qui traverse la Loire 10 fois par jour... ou qui ne la traverse jamais)
- la recherche des expériences analogues (à l'instar des urgences de l'hôpital de San Diego s'inspirant de l'organisation des stands de Formule I)
- l'utilisation des outils nouveaux comme la datavisualisation.

Le débat public sur les franchissements comportera une dimension prospective qui obligera à réinterroger en permanence le cadre donné au départ. En ce sens, le concept de design des politiques publiques s'applique parfaitement au sujet. En outre, le territoire dispose de ressources en termes d'expériences et d'études dont il ne faut pas se priver.

Une assemblée de citoyens tirés au sort

Notre éducation civique nous conduit à considérer le tirage au sort comme une idée utopique. Pourtant, cette question est de nouveau à l'ordre du jour et l'histoire de la démocratie ne se clôt pas avec le système représentatif.

Des réflexions sont conduites à ce sujet dans tous les grands Think tanks politiques (de toutes obédiences politiques) et les difficultés de la démocratie représentative conduisent à redonner une seconde jeunesse à cette idée

Le tirage au sort est d'ores et déjà pratiqué à travers des formules comme celle des panels citoyens mais le niveau "d'encadrement" de ces dispositifs peut encore fausser le résultat attendu.

Nantes métropole marquerait un moment très fort en tentant, à l'échelle locale, la constitution d'une assemblée de citoyens tirés au sort, dont la mission serait, non pas de choisir tel ou tel équipement proposé, mais de réinterroger le cadre de départ.

Sa composition serait évidemment un exercice complexe mais ferait franchir une étape majeure aux dispositifs de participations.

Ses travaux seraient publics et autonomes, avec l'appui d'une équipe d'accompagnement mélangeant des experts de diverses provenances.

Ce parlement citoyen serait une référence pour les grandes métropoles et conforterait l'image de Nantes dans l'innovation. Il ouvrirait la période à venir qui sera probablement celle d'une certaine "mixité" démocratique dans laquelle se développera une nouvelle alchimie de la représentation, de l'expertise et de l'intervention des habitants.

DÉBAT PUBLIC

franchissements de Loire - coeur métropolitain

Un laboratoire numérique expérimental

Plusieurs raisons plaident pour la mise en œuvre d'outils numériques pour le débat public :

- le numérique bouleverse non seulement l'information mais la capacité citoyenne à se mobiliser sur une cause
- si l'utilisation des outils numériques n'est pas pensée en amont, des mobilisations spontanées auront lieu de toute manière (en matière de possibilités de contestation, le "tunnel" est chargé de tous les symboles nécessaires pour en faire rapidement un objet de rejet...)
- Nantes dispose des ressources nécessaires pour créer un nouveau champ d'expériences pour de nouvelles méthodes d'échanges et de dialogue sur les projets publics. S'appuyer sur des structures locales constituerait une occasion supplémentaire de mobilisation
- le numérique offre une capacité de toucher une très large population et de nouvelles catégories d'habitants.
- Il ne s'agira pas de faire du "numérique" parce que c'est l'air du temps mais parce qu'il faut "améliorer" les conditions du débat public, c'est à-dire faire en sorte que les solutions retenues correspondent aux attentes. La mauvaise lecture du débat public serait de considérer qu'il s'est bien déroulé s'il n'y a pas eu de grandes contestations. Des outils existent déjà, d'autres sont sans doute à inventer.

Pour explorer et préciser le cadre du débat :

- le suivi et l'analyse des conversations web. Cela permet de mesurer la sensibilité spontanée, les éventuelles communautés sur le sujet, d'obtenir des expressions spécifiques et à l'inverse d'identifier ceux qui restent à toucher
- la création d'échanges ouverts : tchats en ligne, Wiki-franchissements, labo de concertation...
- le rôle des médias en ligne : lancements de sujets, relais... En capitalisant sur les expériences déjà bien engagées du type médias 2030, Open Tv Nantes.

Pour l'animation du débat :

- les outils de datavisualisation qui permettent de donner "à voir" à partir de la masse des données disponibles sur un sujet et de construire des narrations
- les outils d'échanges : réseaux sociaux, social tv, tchats....
- les outils ludiques qui permettent l'immersion (sorte de Sim City de la mobilité nantaise).

C'est d'ailleurs sur cet outil ludique que la capacité d'invention des développeurs nantais peut être sollicitée. Il y a un outil original à inventer pour permettre l'appropriation du sujet (mélange de web-doc, de jeu de rôles, de serious game).

Il y a un principe de créativité à mettre en oeuvre pour éviter que la puissance publique ne fasse que répliquer sur Internet ce qu'elle pratique par ailleurs en matière d'outils de concertation traditionnelle. Il faut accepter aussi l'existence d'un "débat parallèle" qui ne rentre pas forcément dans la cadre des prescriptions publiques. Il peut y avoir un "festival off" très profitable au "festival officiel".

Les outils numériques devront être pensés pour être transversaux, c'est-à-dire s'intégrer à toutes les phases du débat et à toutes les autres démarches (assemblée tirée au sort, logique de design, outils de rencontre et de proximité...).

franchissements de Loire - coeur métropolitain

Des outils de rencontre revisités : small is beautiful...

Les grandes réunions publiques, la concertation classique à base de dossiers complexes donnent aujourd'hui des résultats limités et favorisent l'expression des publics déjà bien informés. Il faut donc revisiter ces outils au regard des exigences des citoyens d'aujourd'hui et de la nécessité de toucher un maximum d'habitants.

Dans l'esprit de "Ma ville demain", il faut faciliter l'appropriation du débat par les citoyens en proposant des objectifs de méthode :

- des rencontres ne dépassant pas 10-20 personnes
- des rencontres sur les lieux de vie, de travail, de loisirs
- des rencontres de type "Tupperware" (les politiques sont capables de se mobiliser plusieurs semaines pour faire du porte-à porte en cas d'élections, pourquoi pas pour un débat public ?)
- des rencontres impliquant les dispositifs participatifs existants, notamment les conseils de quartiers mais aussi toute la gamme existante des dispositifs participatifs
- le tout sur la base d'outils qui "donnent à voir".

Cette panoplie d'outils de rencontres, avec les documents qui vont avec, doit permettre de donner à la fois une vision globale des enjeux et de traiter les questions de proximité. Les citoyens doivent comprendre les grands enjeux et en même temps obtenir des réponses sur des questions très précises concernant l'impact de l'équipement sur leur lieu de vie ou leur accès au travail, aux loisirs...

Et si on reparlait de gestion du temps et de ville "intelligente" ?

A de nombreuses reprises, le Conseil de développement a proposé que la réflexion sur la gestion de la ville intègre la question de la temporalité. Construire de nouvelles infrastructures, créer de nouveaux services ne peut se faire sans prise en compte des temps d'usage des habitants.

Cette nécessaire "gestion du temps", déjà initiée par certains territoires, prend une nouvelle dimension quand on la couple avec le développement exponentiel d'une société de la connexion numérique quasi-permanente. Chaque habitant gère aujourd'hui un temps individuel en essayant de l'optimiser grâce aux outils qui lui permettent de disposer en temps réel des meilleurs informations sur sa vie quotidienne.

Dès lors une question complexe se pose aux grandes métropoles, comme aux plus petits territoires : les infrastructures "physiques" de mobilité, comme d'autres services, doivent-elles être multipliées sans réfléchir

DÉBAT PUBLIC

franchissements de Loire - coeur métropolitain

aux temps d'usage et surtout à la capacité des habitants de disposer en ligne de toutes les informations sur les trafics leur permettant d'optimiser leurs déplacements ?

Certains prospectivistes insistent aujourd'hui sur l'importance de ce qu'ils nomment les "infrastructures molles" véhiculant les flux d'information, lesquelles deviennent aussi importantes que les "infrastructures physiques" par lesquelles transitent les biens et les personnes.

Il ne s'agit pas de substituer les unes aux autres mais de les combiner pour anticiper le fonctionnement futur des Villes. Au moment où Nantes doit faire de grands choix en matière de mobilité, une telle réflexion mérite intérêt.

Ces premières propositions ont vocation, dès maintenant, à être mises en débat, discutées, contestées, enrichies.

Remerciements à tous les participants aux travaux du Conseil, aux intervenants extérieurs et au groupe spécifique initié par Ouest Medialab sur les questions numériques : Julien Kostrèche, Philippe Roux, Fabien Poulard, Ingrid Berthé, Franck Barrau, Stéphanie Rabaud, Patrick Ardois, Pascal Couffin, Walter Bonomo.

Franchissements de Loire - coeur métropolitain



Conseil de développement ?

Périmètre du débat

plutôt sociologique

que géographique

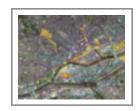
Autorité du débat

Autorité morale de pilotage

personnalités indépendantes du maître d'ouvrage, (commission nationale du débat public, commission locale...?)



Appui structures techniques existantes



Outils du débat public

Assemblée de citoyens tirés au sort (interroger le cadre du débat)



Laboratoire numérique expérimental (multiplier les outils, multiplier les publics, appropriation ludique)



Outils de rencontres de | | proximité revisités (prolongation de "ma ville demain" ?)

"Design" du débat habitant = valeur de co-construction (pas seulement de consultation)



Infrastructures "molles" (flux d'informations pour optimiser les déplacements)

infrastructures physiques (flux de mobilité des personnes et des biens)

> Gestion des temps de la ville

Le socle du débat

Pouvoit dépatire.

Croiser i ascendant

Echanica Vens Ners-citovers rais alssi

Capter la diversité







DÉBAT PUBLIC Franchissements de Loire coeur métropolitain

Note d'orientations Premières propositions du Conseil de développement

conseil de développement