

Délibération

Conseil métropolitain du 8 octobre 2021

02 - Pacte de citoyenneté métropolitaine – Adoption du Pacte

Exposé

La loi Engagement et Proximité promulguée en décembre 2019, introduit de nouvelles dispositions qui conduisent les intercommunalités à interroger en début de mandat les liens entre la métropole et les communes d'une part et l'articulation entre action publique et participation citoyenne d'autre part. L'article L5211-11-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) précise en effet qu'«*après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le Président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant :*

1) *Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ;*

2) *Un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public ».*

Nantes Métropole, a souhaité à la faveur de la Loi réaffirmer politiquement son ambition en matière de participation des citoyens et acteurs au projet de la métropole, capitaliser et renouveler sa pratique de dialogue citoyen, en soutenir le déploiement à travers sa gouvernance politique et son projet managérial comme l'un des marqueurs fort de ce mandat.

Pour ce faire, Nantes Métropole a fait le choix de conduire **trois démarches complémentaires** dans le cadre d'un travail d'élaboration collective entre élus, chacune portant les fondamentaux d'une pratique de dialogue citoyen intégrée :

- La **charte déontologie** adoptée au Conseil métropolitain du 16 octobre 2020 qui décrit le rôle des élus et une série d'engagements dans leur pilotage de démarches participatives.
- Le **pacte de gouvernance** adopté au Conseil métropolitain du 5 février 2021 qui « porte l'ambition, de clarifier les processus d'élaboration des décisions et d'aller plus loin dans la gouvernance collective et proche des territoires de Nantes métropole ». Il s'articule autour de 4 piliers :
 - a) Une relation plus proche du territoire.
 - b) Une association des Maires plus forte dans la décision.
 - c) Une structuration des relations avec les élus municipaux non métropolitains.
 - d) Une attention portée au quotidien des usagers et au dialogue citoyen de proximité.
- Le **pacte de citoyenneté métropolitaine** est le troisième volet de ce triptyque.

1- La démarche d'élaboration du Pacte de citoyenneté métropolitaine

Le Conseil métropolitain a choisi par délibération du 12 février 2021 d'élaborer un Pacte de citoyenneté métropolitaine visant à « *définir les conditions et modalités de consultation du Conseil de développement et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques publiques de Nantes Métropole.* ».

Les enjeux du Pacte de citoyenneté métropolitaine tels que définis dans la délibération sont de :

- **Fixer un référentiel pour « une métropole participative et citoyenne »** afin de situer les attendus du dialogue citoyen et de l'évaluation pour les élus de la métropole, tant dans les processus décisionnels que dans la promotion des valeurs de citoyenneté pour le territoire.
- **Organiser les modalités adaptées** visant à établir au-delà des obligations réglementaires, les processus et méthodologies garantissant l'expression de préconisations citoyennes issues des démarches de dialogue citoyen et d'évaluation, ainsi que leur instruction dans les décisions publiques en matière de politiques publiques et de projets.
- **Explorer de nouvelles modalités pour approfondir les pratiques du territoire**
- **Refonder le Conseil de développement**

La démarche d'élaboration du Pacte s'est appuyée sur un groupe d'élus métropolitains désignés dans la délibération du 12 février 2021, représentatif d'une approche tant territoriale que thématique. Le pilotage de la démarche a été confié à Christelle Scuotto-Calvez, vice-présidente Dialogue citoyen et citoyenneté métropolitaine en binôme avec Pascal Bolo, vice-président Finances, évaluation des politiques publiques, affaires générales et polices spéciales.

La formulation du Pacte de citoyenneté métropolitaine résulte d'un processus itératif, décliné en **7 séquences de travail** entre mars et septembre 2021. Des apports en termes de contenus (études, diagnostics, bilans) et d'interventions d'acteurs et/ou de collectivités pour un éclairage extérieur ont nourri les travaux du groupe.

2 - Le Pacte de citoyenneté métropolitaine

2.1 – Un socle politique et institutionnel inédit

Le Pacte de citoyenneté métropolitaine marque une nouvelle époque qui fait de l'échelle de métropolitaine un lieu de citoyenneté à part entière. Ce document constitue un référentiel institutionnel et politique inédit de l'action métropolitaine. Il fixe un cadre engageant pour la collectivité, élus et agents, dans la mise en œuvre de la participation citoyenne. Il formule des valeurs et des engagements en faveur d'une **métropole participative et citoyenne** qui reconnaît, promeut et soutient la citoyenneté métropolitaine pour que :

- **les citoyens participent à l'élaboration des décisions qui les concernent,**
- **les grandes mutations du territoire soient débattues avec les citoyens,**
- **les citoyens soient soutenus dans leur capacité à agir et à mettre en œuvre des initiatives d'intérêt général**

Le Pacte de citoyenneté métropolitaine engage l'ensemble des élus métropolitains qui pilotent des politiques publiques et projets.

Le Pacte de citoyenneté capitalise des années de pratique de dialogue citoyen et d'évaluation à cette échelle conduite par la Métropole, reconnue sur le plan national et européen notamment avec le Prix Nantes Capitale européenne de l'innovation (2019). Il confirme l'ambition d'une métropole participative et citoyenne par l'enrichissement de ses approches et d'une nouvelle offre de participation à destination des citoyens, citoyennes et acteurs du territoire.

Partie-prenante de la qualité démocratique du territoire, le Conseil de développement s'inscrit dans un nouveau cycle dont la vocation et les fonctions sont définies dans le Pacte de citoyenneté métropolitaine. Une partie lui est consacrée.

2.2 – Élaboration d'une charte à destination des citoyens

Le pacte de citoyenneté métropolitaine, comme l'ensemble des pactes adoptés en ce début de mandat qui constitue l'armature du fonctionnement métropolitain est un texte de référence interne à la collectivité. Il définit une volonté, un positionnement et une organisation.

En complément de ce référentiel, les élus souhaitent l'élaboration d'un **document à destination des citoyens de la métropole**. Pour ce faire, un groupe de citoyens et de citoyennes a été mobilisé en juin 2021 pour en définir les contours.

La métropole s'engage ainsi à élaborer une « **Charte de la participation citoyenne métropolitaine : engagement et mode d'emploi** », qui devra traduire en référence au pacte les engagements réciproques des élus et des citoyens pour faire vivre une métropole participative et inclusive. Mode d'emploi concret, cette Charte, comme document de communication accessible aura vocation à être largement connue du grand public, à être transmise aux citoyens participants aux démarches initiées par Nantes Métropole. Elle sera mise à disposition des communes qui souhaitent l'utiliser ou s'en inspirer pour soutenir leur propre pratique de participation citoyenne.

3 - Un Pacte pour une métropole participative

C'est dans un contexte de transition démocratique, que le Pacte de citoyenneté métropolitaine prend place. D'une part les dernières élections témoignent d'une montée de l'abstention, et d'autre part force est de constater que la citoyenneté prend aussi par ailleurs aujourd'hui des formes variées, inventives et parfois, en dehors des cadres institutionnels. Ce paysage des citoyennetés actives qui se recompose et s'expérimente localement par toutes les générations doit être pris en compte. Nantes métropole en tant qu'acteur public, décideur et gestionnaire de services de premier ordre pour le territoire métropolitain et ses habitants, souhaite prendre toute sa part pour relever ces défis démocratiques.

Le Pacte de citoyenneté de Nantes Métropole ambitionne d'accompagner cette transition en réformant la manière dont la collectivité prend des décisions en associant les citoyens et acteurs et en tenant compte de leurs expressions diverses dans la conduite des projets et politiques publiques. Le Pacte implique un renforcement de l'organisation administrative pour une bonne mise en œuvre : compétences, formations, moyens, services dédiés, gouvernances, animation de communautés professionnelles etc.

Il est important ici de réaffirmer que la vitalité démocratique de notre territoire est l'affaire de toutes et tous, animée et défendue par de nombreux acteurs, à toutes les échelles et en particulier en proximité dans chaque commune. Si les pratiques sont diverses, nous avons en commun le respect des expressions plurielles et en particulier des plus éloignés du débat public ; le respect d'un cadre de débat républicain. Nantes Métropole sera attentive aux nouvelles formes d'expression et d'engagement des citoyens, et souhaite soutenir les innovations en la matière et à faire évoluer ses pratiques en conséquence.

Le Pacte de citoyenneté métropolitaine se structure en **5 parties** :

- Finalités de la participation citoyenne
- Principes d'actions et engagements
- Offre de participation : partis-pris et démarches démocratiques de la métropole nantaise
- Le Conseil de développement
- Gouvernance et évaluation du Pacte

3.1 - Cinq finalités à la participation des citoyens dans la construction de la métropole

La Métropole confirme le dialogue citoyen comme une signature de son territoire et un principe d'action partagé **pour conduire et transformer l'action publique locale. Dans cet esprit, la participation s'articule à la décision. En effet, le Pacte de citoyenneté métropolitaine s'il précise les finalités de pratiques relevant de la démocratie participative, délibérative, contributive, il réaffirme la pleine légitimité que la démocratie représentative, confère aux élus métropolitains.**

Les élus ont fixé 5 finalités principales à la participation des citoyens et citoyennes :

- 1 - Éclairer la décision publique et transformer l'action publique métropolitaine
- 2- Soutenir une citoyenneté métropolitaine
- 3 - Accompagner une vision prospective du territoire
- 4 - Développer une culture et une pratique du débat public
- 5- Soutenir le pouvoir d'agir des citoyens, citoyennes et acteurs du territoire

Les finalités 2, 3 et 5 sont des axes nouveaux ou à accélérer qu'il s'agira de structurer dans les pratiques de la Métropole.

3.2 – Douze principes d'actions et engagements pour soutenir la qualité démocratique des démarches et leur efficacité

Pour soutenir ces finalités, **12 principes d'actions** sont énoncés dans le Pacte de citoyenneté, que la Métropole s'engage à mettre en œuvre et à promouvoir. Ils garantissent **la qualité démocratique des processus participatifs** proposés aux citoyens, citoyennes et acteurs ainsi que **les conditions de leur réussite et de leur efficacité**. En effet, Nantes métropole attache une grande importance à ce que les démarches citoyennes aient un impact réel sur l'action publique. Aussi, elle s'engage à porter un bilan évaluatif tant sur les procédures mises en œuvre, que sur les effets des démarches, c'est-à-dire les résultats sur les décisions et les engagements pris par la collectivité (contrat d'engagements, feuilles de route etc.).

Les élus métropolitains sont tous garants des principes portés par le Pacte.

On pourra retenir en particulier que :

- Les sujets débattus **portent principalement sur les politiques publiques et les projets de Nantes Métropole ou peuvent dépasser le périmètre des compétences métropolitaines**, dès lors que la Métropole dispose de leviers d'intervention ou d'interpellation (alliance des territoires, bassin de vie etc.).
- **Les démarches participatives s'adressent à tous les citoyens**, sans référence à la nationalité au fait de disposer du droit de vote ou bien encore sans limite d'âge, avec une attention particulière à certains publics.
- **L'inclusion de toutes et de tous est un principe d'action majeur**. Il se traduit par une attention particulière portée aux personnes vulnérables et aux non-usagers des services, par la reconnaissance du point de vue des enfants et adolescents et à la sollicitation de celui des femmes dans une perspective d'une égalité femmes-hommes. La Métropole s'engage à créer les conditions et les moyens pour lever les obstacles à la participation (aller vers, médiation numérique etc.).
- **La pluralité et la diversité des points de vue et leur équilibre** qui s'expriment sont un gage de la qualité démocratique, soutenue par la force des échanges et des arguments (**principe délibératif**). **L'expertise d'usages des citoyens, l'expérience sensible et la capacité à faire des citoyens** sont reconnues aux côtés de l'expertise technique pour enrichir, renouveler les politiques publiques et les projets métropolitains.
- La Métropole s'engage à lancer une démarche participative si et seulement s'il y a **opportunité de transformer ou améliorer l'action publique**. Dès lors, elle propose un cadre et **des règles du jeu claires** sur le périmètre du débat qui est lancé.
- La Métropole rappelle que la mise en œuvre de ces démarches participatives repose sur un principes de **distanciation** (cadre déontologique, appel à des tiers) **et de responsabilité** de chacune des parties-prenantes impliquées : élus, services, citoyens et acteurs.
- Parce que la transformation de l'action publique s'enrichit du point de vue des citoyens, citoyennes et acteurs, la Métropole s'engage à organiser systématiquement **l'instruction** de leurs recommandations (avis citoyen).

- **La transparence et la traçabilité** de la décision (réponse argumentée qui fait pédagogie des décisions retenues ou non) suite aux avis citoyens sont des principes d'actions majeurs qui témoignent de la sincérité de la démarche, de la relation de confiance tissée entre les élus et les participants. Cette exigence de confiance se poursuit après la démarche puisque la Métropole soutient l'organisation d'un **droit de suite** indépendant comme modalité de veille citoyenne des engagements, pris à la suite d'un grand débat ou d'une démarche participative.
- Enfin, Nantes Métropole s'engage à **évaluer** chacune de ses démarches (fiche indicateur) pour mesurer la dynamique participative et leur effet et à réaliser un bilan des démarches de dialogue citoyen et d'évaluation et à produire des indicateurs de suivi des principes inscrits dans le Pacte. Ce bilan sera présenté au Conseil métropolitain et rendu public.

3.3 - L'offre de participation : partis-pris des démarches démocratiques de la métropole nantaise

Nantes Métropole propose d'adapter et de renouveler son offre de participation portée par une structuration professionnelle et une action managériale volontariste (axe majeur inscrit dans le futur « Projet de collectivité »).

Cette **offre de participation publique** s'appuie d'une part sur des expérimentations à poursuivre et amplifier, d'autre part sur de nouvelles modalités à engager. L'enjeu est de diffuser les savoir-faire et ainsi contribuer à une culture de la participation partagée sur notre territoire. La mise en œuvre d'une palette conséquente d'offres, le déploiement de son volet numérique ainsi qu'une conception « sur mesure » sont les conditions nécessaires pour favoriser l'accès à un plus grand nombre de citoyens et citoyennes, garantir la diversité en tenant compte des centres d'intérêt et possibilités d'engagements de chacune et chacun :

- **Actualiser les politiques publiques et projets (du quotidien au stratégique) à travers :**
 - des démarches de dialogue citoyen (atelier citoyen)
 - des évaluations participatives à visée démocratique
- **Anticiper et accompagner les transitions à travers :**
 - des démarches de **prospective ouverte** en proposant de **grandes démarches ponctuelles et fédératrices** : les Grands Débats, Convention, Assises, controverses
 - **le déploiement des gouvernances ouvertes** avec l'animation d'espaces de dialogue thématique et continu avec les citoyens, acteurs, experts autour des politiques publiques métropolitaines (ex. Conseil Métropolitain de l'Accessibilité Universelle ; Conférence Permanente Loire, Conseil Métropolitain des Acteurs de l'Alimentation etc.).
- **Co-Construire les projets à travers :**
 - « **la fabrique de la ville dialoguée** » en affirmant une « maîtrise d'usage » associant les habitants et acteurs aux différentes phases d'un projet urbain, en intégrant leur implication et expertise et en organisant des espaces de régulations quand c'est nécessaire.
 - **Le dialogue de proximité** en poursuivant et renforçant le dialogue citoyen avec les habitants sur des projets dans les communes **à l'échelle des pôles de proximité**. Pour ce faire, Nantes Métropole s'engage à soutenir cette dynamique dans le respect de la libre organisation des Maires sur les projets relevant de leurs compétences en référence au Pacte de gouvernance. Différents niveaux d'accompagnement et de soutien des communes seront proposés **en fonction des projets** : stratégiques métropolitains (prise en charge de l'ingénierie), du quotidien (concertation et consultation / type gestion urbaine de proximité), et une « information travaux » auprès des habitants sur les projets de la métropole. Une analyse des besoins sera engagée pour établir une organisation adaptée qui soutient le fort développement des pratiques citoyennes. Par ailleurs, Nantes Métropole s'engage à soutenir la formation des agents pour une meilleure prise en compte du volet participatif dans la conduite des projets en lien avec les communes.
- **Soutenir le pouvoir d'agir à travers :**

- **le soutien à des acteurs et partenaires** compétents au plus près des habitants, confirmant ainsi la montée en puissance des pratiques de la démocratie collaborative.
- **le droit d'interpellation** constitue nouvelle offre de participation citoyenne, ouvrant **la possibilité aux citoyens et acteurs de proposer des sujets de mise à débat et d'interpellation aux élus métropolitains**. Il est proposé de confier au Conseil de développement, comme acteur tiers d'en assurer l'élaboration (procédure et modalités concrètes) et la mise en œuvre. Les suites de ces interpellations engageront une réponse de Nantes Métropole selon des modalités à préciser.

4 . Le Conseil de développement : un nouveau cycle

Le Pacte de citoyenneté consacre une partie à la **refondation du Conseil de développement** qui tient compte d'une part de la forte évolution des pratiques participatives tant institutionnelles que de la société civile et d'autre part, des propositions émises par le Conseil de développement dans le cadre de l'élaboration du Pacte (deux séances de travail).

4.1 - Vocations et fonctions du Conseil de développement

Tout en confirmant et respectant la libre organisation du Conseil de développement, le Pacte de citoyenneté métropolitaine énonce sa vocation, ses modalités de travail et périmètre d'intervention, ses fonctions principales attendues pour le territoire :

- **anticipation et prospective ouverte** de type "chambre du futur",
- **promoteur du débat public et des controverses**, comme un des "Pôles du débat public" sur le territoire,
- **repérage et connaissance** des initiatives, des acteurs et des modes de faire en matière de citoyenneté active,
- **interpellation** permettant une mise à l'agenda de sujets portés par les citoyens et acteurs.

Enfin, le Pacte de citoyenneté métropolitaine a été l'occasion d'actualiser et de préciser les principes de fonctionnement et engagements réciproques avec la Métropole et les futures modalités de coopération : échange du programme de travail, transparence, instruction des travaux du Conseil de développement et formalisation de réponses argumentées etc. Il est confié à Christelle Scuotto-Calvez, vice-présidente Dialogue citoyen et citoyenneté métropolitaine d'assurer la relation politique au Conseil de développement.

4.2 - Mission de préfiguration du futur Conseil de développement

En accord avec l'actuel Conseil de développement et pour accompagner ces propositions, il est proposé de confier une mission de préfiguration à un collectif de 6 à 8 personnalités qualifiées intuitu-persona qui aura pour mandat de préciser :

- les modalités de composition de l'instance, de sa gouvernance et sa charte de fonctionnement interne,
- les modes d'information et de mobilisation des citoyens et acteurs dans leur participation aux travaux,
- les offres aux citoyens et acteurs correspondant aux différentes fonctions citées et en particulier la fonction d'interpellation citoyenne
- les moyens nécessaires et les partenariats à engager.

Il est proposé également de donner un nouveau nom à ce futur Conseil de développement.

Cette mission de définition prendra effet en janvier 2022 jusqu'à l'installation de sa nouvelle gouvernance avant l'été 2022. Le collectif mandaté par Nantes Métropole devra répondre aux critères suivants : parité femme-homme, diversité géographique, socio-professionnelle et de génération.

Nantes Métropole met à disposition de cette mission les moyens humains nécessaires.

5 . Gouvernance et évaluation du pacte

Enfin Nantes métropole s'engage à réaliser un bilan avec les élus pilotes des démarches participatives engagées durant le mandat. Il sera rendu public et fera l'objet d'une information au Conseil métropolitain.

Le Conseil délibère et,

1 - adopte le Pacte de citoyenneté métropolitaine,

2 - autorise Madame la Présidente à prendre toutes dispositions nécessaires à l'exécution de la présente délibération.

Nantes, le 8 octobre 2021

Johanna ROLLAND

La Présidente de Nantes Métropole