



LES HABITANTS ET LA MÉTROPOLE : UNE EXIGENCE DE RENOUVEAU !

RAPPORT DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE
DE METZ MÉTROPOLE

SYNTHÈSE

Avec l'émergence de la Métropole, le centre du pouvoir local est réorganisé. Ce changement amène à fonder des relations nouvelles entre les communes, les citoyens et la Métropole.

Le présent rapport, « les habitants et la Métropole : une exigence de renouveau ! » est la réponse à la saisine du Président de Metz Métropole auprès du Conseil de Développement Durable (CODEV) comportant **quatre questions liées à la relation entre les citoyens et la métropole.**

Afin d'apporter des réponses pertinentes et adaptées, le travail du CODEV s'appuie sur : **une analyse comparative** des différentes métropoles françaises, **des entretiens** réalisés avec les maires de la Métropole, **plusieurs rencontres avec des associations**, organismes participatifs, ses propres travaux, etc... Ce rapport, basé sur le point de vue de citoyens, a pour vocation de contribuer à éclairer les décisions et les actions des décideurs locaux.

Pour ce faire, le CODEV s'est d'abord demandé : ***pourquoi et en quoi le passage en métropole interroge-t-il le dialogue public ?*** Cette interrogation primordiale et les réponses induites ont fait office de pivot pour la suite des réflexions. Le passage en métropole offre l'opportunité d'une transformation culturelle et politique, consistant au développement d'**une démocratie continue s'appuyant sur une harmonie entre les différents types d'acteurs** : techniciens, élus, habitants et usagers.

Cette transformation permet, notamment, **de repenser profondément le rôle du Maire, de conférer à ses fonctions un sens nouveau et incontournable**, valorisant à la fois son mandat électif et son expérience du territoire. Relais essentiel du dialogue public, maillon central de la chaîne politique entre métropole et usagers, une place primordiale doit lui être proposée au-delà de ses attributions normales, faisant l'objet d'une contractualisation avec la Métropole.

Le dialogue public se pose désormais comme une marche à franchir pour que Metz Métropole entre dans le cercle des « métropoles participatives », à l'instar de **Rennes, Nantes, Lille, Grenoble (...)** qui ont intégré la participation dans leur mode de gouvernance. Celle-ci est désormais affirmée politiquement et même promue.

Il s'agit également de répondre à une attente des citoyens et même à celle des communes de la Métropole, qui, constatant la baisse de popularité des réunions publiques, aspirent à d'autres modalités démocratiques, basées sur une relation privilégiée entre décideurs, acteurs et usagers, induisant **un dialogue public de qualité.**

Pour l'heure, ces questions interpellent Metz Métropole. Car, même si **des méthodologies ont déjà été développées, des actions ont été réalisées, leur rôle est peu visible et leurs impacts restent faibles. Qu'il s'agisse du CODEV ou plus généralement des démarches participatives, peu de place leur est accordé, tant dans la communication, interne ou externe, que dans la pratique.**

Le CODEV regrette ainsi d'être peu associé aux décisions de Metz Métropole, alors que ses avis et ses productions sont plutôt appréciés. Ceux-ci sont encore peu connus et peu diffusés. Peut-être est-ce la conséquence d'une trop faible visibilité ?

La transformation en métropole apparaît comme une vraie chance à saisir pour réveiller la participation citoyenne ! Elle consiste à renouveler la participation sur le territoire et dans les services en instaurant une mission Participation confiée à un(e) vice-président(e) disposant d'un service technique dédié. Ce dernier aura comme mission de diffuser la culture participative afin de répondre aux attentes du public et des communes souhaitant un accompagnement méthodologique. Pour ancrer durablement et efficacement cette culture, il est nécessaire de l'accompagner d'une formation à la participation, transversale et permanente pour les élus, les techniciens et les habitants.

Metz Métropole doit parallèlement se donner les moyens de **permettre aux citoyens de s'approprier le projet métropolitain.** Un effort de communication, a déjà été entrepris afin d'informer les habitants des nouvelles compétences acquises, mais sans résultat probant pour l'instant.

Il convient d'aller plus loin et d'inscrire le projet métropolitain dans une stratégie forte au cœur d'une ambition commune manifeste, affirmée et partagée dont le développement doit être accompagné d'outils de suivi et d'évaluation dans une perspective d'adaptation et d'amélioration continue. En effet, si le « cap de Métropole » est connu, il reste à élaborer, pas à pas, collectivement et conjointement, par l'échange et l'écoute, le chemin pour y parvenir.

Le CODEV attend également que la Métropole effectue des actes, marquants **symboliques** (compétences relevant de la vie quotidienne, tarifs unifiés, ...) **instaurant un nouveau commun territorial.**

La métamorphose de la Communauté d'Agglomération de Metz en Métropole doit s'inscrire désormais dans une approche de l'administration territoriale plus ouverte et dans un projet métropolitain ambitieux, mobilisateur, ouvrant des perspectives qui donnent sens et envie d'adhérer à un avenir commun.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	2
PRÉAMBULE	8
RAPPORT	10
POURQUOI LE PASSAGE EN MÉTROPOLE INTERROGE-T-IL LE DIALOGUE PUBLIC?	10
L'OPPORTUNITÉ D'UN CHANGEMENT CULTUREL ET POLITIQUE	10
UNE RÉVOLUTION POUR LE RÔLE DU MAIRE !	11
UNE MARCHÉ À FRANCHIR POUR ÊTRE VRAIMENT MÉTROPOLE	11
UNE ATTENTE DES MÉTROPOLITAINS (SI,SI !)	12
ET PENDANT CE TEMPS-LÀ À METZ MÉTROPOLE...	13
POUR L'ENSEMBLE DE LA MÉTROPOLE	13
ET DANS LES COMMUNES	15
LA TRANSFORMATION EN MÉTROPOLE, UNE CHANCE À SAISIR POUR RÉVEILLER LA PARTICIPATION CITOYENNE !	16
RENOUVELER LA PARTICIPATION : UN CHOIX À FAIRE PARTAGER	16
RÉINVENTER LA PARTICIPATION	16
PERMETTRE AU CITOYEN DE S'APPROPRIER LE PROJET MÉTROPOLITAIN !	18
OUVRIR LE RÔLE DU MAIRE À UNE VÉRITABLE MISSION MÉTROPOLITAINE	20
SE DONNER LES MOYENS DE LA PARTICIPATION	21

LES QUESTIONS DE LA SAISINE

Les questions posées au Conseil de Développement Durable par Monsieur le Président de Metz Métropole étaient :

Comment développer **un dialogue public de qualité** entre la future Métropole et les citoyens tout en préservant le rôle d'interlocuteur de proximité privilégié du Maire?

Comment **permettre aux citoyens de s'approprier la Métropole**, son champ d'action, ses ambitions, pour en devenir acteur et ambassadeur, plus particulièrement pendant cette phase d'installation et de transition?

Au-delà des habitants, **quelle place donner aux usagers du territoire ?**

Peut-on réviser la Charte de la participation pour mieux **l'adapter à la nouvelle donne territoriale?**

Ce rapport rédigé par le Conseil de Développement Durable a pour vocation d'apporter des réponses accompagnées de propositions concrètes et caractérisées, pour chaque question posée.

MODE D'EMPLOI DES ENCADRÉS BLEUS :

Vous trouverez dans les encadrés bleus les termes de la saisine tels que compris par le CODEV.

MODE D'EMPLOI DES ENCADRÉS VERTS :

Vous trouverez dans les encadrés verts les actions recommandées à mettre en œuvre :

MAINTENANT : dès à présent

EN CONTINU : qui doit être poursuivi dans le temps.

PLAN D'ACTION

SEPT ACTIONS À METTRE EN ŒUVRE TOUT DE SUITE...

- Se doter d'un véritable **projet métropolitain qui inclut explicitement la participation**
- Se donner les moyens de cette implication par la mise en place d'**une mission Participation confiée à un/une vice-Président /Présidente disposant de moyens d'action**
- **Rendre visible cette fonction** en créant des espaces physiques et virtuels dédiés et en animant le forum métropolitain ou le débat public qui suivra l'adoption du projet métropolitain
- **Se doter de compétences en lien avec la vie quotidienne des habitants**, pour renforcer la dynamique participative et pour contribuer au renouvellement du rôle dans ses fonctions préservées de proximité
- **Former les élus, services et habitants** aux pratiques participatives, leur donner les moyens et le goût de la collaboration transversale
- **Réviser et actualiser la charte** de la participation citoyenne
- **Établir un observatoire** de la participation

... ET DEUX PLUS PERMANENTES EN CONTINU

- **Développer et partager les données** et l'information
- **S'appuyer davantage sur la vie associative**

AFIN D'ASSURER LE SUIVI DE NOTRE RAPPORT ET L'ÉVALUATION DE SON IMPACT

Constituer un **atelier du CODEV dédié au suivi de ce rapport, chargé de veiller à la diffusion et aux suites données aux propositions**, d'assurer la liaison entre les services et missions de Metz Métropole et le Conseil de Développement Durable.

PRÉAMBULE

La Métropole de Metz a été créée au 1^{er} janvier 2018, et c'est de justesse qu'en ce début d'année, grâce à cette heureuse initiative, son territoire a échappé à une nouvelle promesse de déclassement. De façon brutale en effet, peu avant, tous les efforts déployés au cours des trente dernières années pour redévelopper la Lorraine après la grande crise de la sidérurgie et la fin de l'exploitation charbonnière s'étaient vus remis en cause début 2016, par la suppression du statut de capitale régionale. Ceci faisait malheureusement suite à toute une série d'évènements affaiblissant l'économie locale, parmi lesquels la réorganisation des moyens militaires basés à Metz, la fusion des infrastructures universitaires qui, rationalisation oblige, voit l'affaiblissement progressif du site messin et laisse le champ libre, au nord, au développement d'une université luxembourgeoise dont rien ne freinera le dynamisme conquérant, l'affaiblissement des infrastructures judiciaires opéré de façon obscure, le retard pris en matière de déplacements, etc. L'opportunité des thématiques du numérique et de l'usine du futur offrent de nouveaux espoirs, encore faut-il s'en saisir collectivement.

Autant dire que la Métropole de Metz porte les espoirs de modernité des habitants qui veulent voir, dans la proximité de leurs élus, la meilleure chance de construire démocratiquement un avenir positif. Tout cela pourrait être considéré comme l'application fataliste du principe de Schumpeter sur la destruction créatrice des activités humaines, mais ce serait oublier que les déserts progressent et que la vie se défend, parfois par des voies inattendues, de ce qui empêche son dynamisme de se manifester.

La durabilité du développement que l'on recherche est donc aux antipodes des décisions brutales que la population ne comprend pas. Il y a d'ailleurs des décisions que l'on n'a tout simplement plus, moralement et éthiquement, le droit de prendre, soit parce qu'elles dégradent encore notre planète, soit qu'elles contiennent un fort risque de dépenses inconsidérées là où l'on fait miroiter des économies, ou encore qu'elles pénalisent la vie future de nos enfants, en résumé qu'elles dégradent encore notre écosystème déjà en souffrance.

La Métropole peut être le lieu de la sobriété sans laquelle la durabilité de notre développement prochain sera compromise, de la créativité dont nous avons besoin pour construire autrement notre futur, de la confiance et de la solidarité qui supposent que les citoyens comprennent où ils vivent et pour quoi ils se mobilisent. C'est dans cette large perspective que les membres du Conseil de Développement Durable conçoivent la démocratie participative et la façon dont son exercice pourrait être encouragé au sein de la métropole. On pourrait résumer en paraphrasant le titre d'un ouvrage récent du Museum National d'Histoire Naturelle : « Quel avenir sans Métropole ? »

La Métropole est donc notre outil de transport du présent vers le futur. Pour qu'elle atteigne sa destination, il est nécessaire que celle-ci soit connue et acceptée par tous, et qu'à chaque instant tous citoyens fassent les efforts nécessaires pour l'atteindre. Cependant, comme toute fusée, sa trajectoire ne peut être complètement calculée avant son départ. Aussi, le dialogue public et la participation citoyenne sont nécessaires pour que par itérations successives, notre «trajectoire» nous permette d'atteindre notre destination.

Cette destination c'est l'avenir que nous, les citoyens, projetons, pas celui que nous subirons si nous laissons notre destinée se décider ailleurs ou nulle part. Tous ensemble, nous avons fait les plans de la fusée et nous avons pu la construire. Nous l'avons montré entre autres avec le Centre Pompidou, Muse, le Mettis, la nouvelle organisation hospitalière et le nouveau centre de congrès, etc. Choisir d'embarquer pour aller plus loin sera une question de confiance, de volonté et d'engagement.

Avec la Métropole, vient le temps de confirmer notre destination commune !

Serge PERRINE
Président du CODEV

RAPPORT

POURQUOI LE PASSAGE EN MÉTROPOLE INTERROGE-T-IL LE DIALOGUE PUBLIC ?

Le 1^{er} janvier 2018 l'agglomération est passée au statut de Métropole. Ce changement est une occasion pour réaffirmer l'importance du dialogue public et ses modalités d'expression au service du territoire métropolitain.

L'OPPORTUNITÉ D'UN CHANGEMENT CULTUREL ET POLITIQUE

Depuis 2008, la Communauté d'agglomération messine s'est engagée dans une démarche de démocratie participative. Son démarrage progressif trouve peu à peu une place à part entière dans la gouvernance des politiques locales. Toutefois, elle n'a pas pour but de remplacer la démocratie représentative, mais de l'enrichir.

C'est un enjeu démocratique essentiel qui a pour objectif non seulement la bonne conduite des projets (dimension fonctionnelle), mais aussi le renforcement d'un processus démocratique apte à combattre la défiance croissante envers les élus (dimension organique).

La démocratie participative a également pour objectif de lutter contre l'affaiblissement de la citoyenneté, voire d'élaborer conjointement une « démocratie continue », participant à réduire la distance entre les habitants et la Métropole (meilleure écoute des aspirations, des besoins et des interrogations de la population). La résistance d'élus et de techniciens, si elle existe, est compréhensible. Aussi, le changement de paradigme doit être accompagné d'informations, de formations, d'appropriation.

DIALOGUE PUBLIC ET DIALOGUE PUBLIC DE QUALITE

La démocratie se vit dans la façon dont sont articulées deux dimensions - la représentation et la participation. L'enjeu consiste à susciter chez les citoyens une compétence originale pour le débat. Ainsi se comprend la notion de dialogue public.

La façon d'incorporer ce qui émane du dialogue démocratique dans l'élaboration des choix stratégiques se limite souvent au seul aspect « consultation ». L'indispensable « échange entre les acteurs » est souvent oublié, obérant de fait la qualité du dialogue public. Tel qu'entendu par le CODEV.



Élus, techniciens et riverains sur les côtes de Moselle à LESSY pour le périmètre de protection et de mise en valeur des espace agricoles et naturels périurbains

UNE RÉVOLUTION POUR LE RÔLE DU MAIRE !

Avec l'émergence de la Métropole, mais aussi plus généralement des structures intercommunales, le centre du pouvoir local se déplace et se réorganise. Cette « révolution » fait craindre aux maires des communes d'être dépossédés de leur mandat pour tout ou partie. C'est également la crainte de certains de nos concitoyens. Ils s'interrogent sur le devenir même de leurs missions.

« À quoi va-t-on servir avec le passage en Métropole ? » (un Maire de Metz Métropole)¹

Le citoyen voit ainsi s'éloigner son interlocuteur habituel sur différentes thématiques qui sont transférées au niveau métropolitain.

Ce changement amène à fonder des relations nouvelles entre la Commune, ses citoyens et la Métropole. La Charte des principes de gouvernance en cours d'élaboration s'y attache. Pour le CODEV elle doit également définir un nouveau rôle du maire en complément de l'exercice des compétences conservées.

UNE MARCHÉ À FRANCHIR POUR ÊTRE VRAIMENT MÉTROPOLE

Toutes les métropoles sont confrontées à ces enjeux. Certaines d'entre elles² ont des démarches ambitieuses et originales en matière de participation dont on peut s'inspirer pour progresser. Ainsi, les exemples de Rennes, Nantes, Lille, Grenoble, etc. s'appuient sur une volonté politique affirmée et montrent que des solutions pertinentes existent.

Des rassemblements publics ou professionnels sur les pratiques de la participation mobilisent largement (700 participants aux récentes Rencontres Nationales de la participation à Lille).

1. Propos recueillis lors des entretiens effectués auprès de l'ensemble des Maires de Metz Métropole entre septembre et décembre 2017.

2. Exemples issus du benchmark réalisé par les membres du CODEV sur les 21 autres Métropoles.

La société change, Metz Métropole doit s'inscrire dans ce mouvement et franchir le cap nécessaire pour relever ce défi majeur !

CITOYEN ACTEUR ET AMBASSADEUR

Le citoyen, c'est celui qui participe de son plein gré à la vie de la cité. L'utilisation du terme « citoyen acteur » donne une dimension supplémentaire à la participation à la vie de la cité. Elle dépasse tout à la fois, la seule expression par le vote, le mandat électif, l'implication dans des associations ou des syndicats et donne une dimension particulière à l'expression citoyenne telle qu'évoquée précédemment.

L'amélioration de la connaissance du travail de la Métropole peut passer par un rôle de citoyen-ambassadeur chargé de convaincre les citoyens de l'importance de l'action métropolitaine.

UNE ATTENTE DES MÉTROPOLITAINS (SI,SI!)

Les citoyens de Metz Métropole attendent d'être davantage impliqués dans les projets et les décisions publiques, à l'instar de ceux d'autres Métropoles.

Si d'un côté, une désaffection pour les réunions publiques est constatée, de l'autre, des réactions manifestées quant à différents projets appellent à un dialogue public de qualité.



*C'est aussi à la Métropole
développer l'espace d'expression
des citoyens*

ET PENDANT CE TEMPS-LÀ À METZ MÉTROPOLE...

Face à cette mutation et ces attentes, des initiatives sont déjà engagées, mais qui ne répondent pas à l'enjeu démocratique dont la perception reste encore faible.

POUR L'ENSEMBLE DE LA MÉTROPOLE

Au regard des constats établis, il est nécessaire de renforcer ces initiatives et de les développer, notamment dans les domaines de l'information, de la communication, des modalités et des moyens pour l'implication des citoyens de même que la coordination avec la ville centre.

Une prise de conscience de l'enjeu politique à renforcer

- La volonté de cibler les élus municipaux, les membres du CODEV et les acteurs socio-économiques dans l'élaboration du projet métropolitain est une forme de participation, mais reste insuffisante à relever le défi démocratique. D'autres catégories de population de la Métropole sont à associer (jeunes, travailleurs immigrés, personnes âgées, publics éprouvant des difficultés sociales et économiques,...).
- Le CODEV, instance de démocratie participative, est peu associé aux décisions de Metz Métropole. Ses avis et ses productions (rapports) sont connus et appréciés, mais font l'objet de peu de retour de la part de l'exécutif et plus généralement des élus.

Une participation citoyenne «à la carte» en fonction des services ou des élus qui portent les projets

- Les démarches de participation, quand il y en a, restent peu visibles.
- L'absence de la participation des usagers et des habitants induit le tropisme de la seule approche technocratique.
- L'association du CODEV est variable selon les élus et les services porteurs de projets.

Les thématiques ouvertes à la participation concernent également les usagers des fonctions collectives exercées sur le territoire (emploi, commerces, loisirs, culture, santé, transports,...).

Un CODEV avec relativement peu de moyens

- La nouvelle donne que constitue le passage en métropole et l'opportunité qu'elle représente pour le renouveau de la participation, impliquent des moyens renforcés et adaptés aux enjeux du projet métropolitain.
- Or les moyens dont dispose actuellement le CODEV ne lui permettent pas d'aller, de manière satisfaisante, à la rencontre des habitants et/ou des structures participatives existantes ou à venir sur la Métropole (conseils de quartier, associations).

USAGER DU TERRITOIRE

Qu'ils soient résidant ou non du territoire métropolitain tous les publics sont concernés par les services /aménités / nuisances issues de la Métropole. Les domaines sont variés : mobilité, éducation, handicap, commerce, loisirs, déchets...

L'utilisateur doit être associé au dialogue citoyen, à la participation citoyenne. Cet élargissement conduit aussi à faire des propositions adaptées ou spécifiques dans la forme et dans la méthode à des publics divers, à une sectorisation des publics.

3. cf. note « Comment permettre aux citoyens de s'approprier la Métropole, son champ d'action, ses ambitions, pour en devenir acteur et ambassadeur, plus particulièrement pendant cette phase d'installation et de transition ? PROPOSITIONS » adressée par courrier à M. Jean-Luc BOHL, le 1^{er} décembre 2017

Une information/communication à améliorer³

- Les espaces et supports d'explication (notamment des nouvelles compétences de la Métropole) sont nombreux mais sont-ils suffisants ? Les messages diffusés ne suffisent pas à percevoir et à comprendre la complexité de l'ensemble du fonctionnement de la Métropole. On peut, par exemple, regretter que, face à cette complexité, la communication grand public revête parfois des formes infantilisantes...
- La participation elle-même est un objet de communication. Or, dans les magazines, rapports d'activité, rapports de séance... la participation y est très peu présente, elle n'apparaît pas comme un enjeu majeur.
- Quelles que soient les exigences que l'on a face à la communication, elle ne se substitue pas à la participation.

Cohérence/coordination entre Metz et Metz Métropole

- La ville de Metz a développé des démarches citoyennes fortes, qui interrogent l'extension que Metz Métropole pourrait leur apporter sur l'ensemble de son territoire. « Se saisir de ce qui fonctionne et s'en inspirer » n'est pas forcément souhaitable, car la diversité des communes appelle à imaginer des formes adaptées à différents lieux et publics.
- Mais l'objectif doit rester le même : tendre à renforcer la participation citoyenne sur l'ensemble du territoire de Metz Métropole avec une exigence de coordination entre les pratiques et de mise en cohérence.

Une charte de la participation endormie

- Tout ceci nous amène à regretter que les principes de la participation établis dès la constitution du CODEV (2009) ne soient pas suffisamment suivis. L'application même de la Charte de la participation (mise en œuvre en 2012) n'est plus évaluée depuis septembre 2016 : manque de moyens ou de volonté ? Qui sera le prince charmant qui la réveillera ?

MAINTENANT ET EN CONTINU

Actualiser la charte de la participation, évaluer l'impact des actions proposées dans ce rapport

ET DANS LES COMMUNES

Dans les communes le dialogue public est généralement très « classique ».

- La plupart d'entre elles pratiquent une **communication réelle et de qualité**, mais que l'on ne peut **pas qualifier de participation citoyenne**.
- Des instances participatives existent dans certaines communes. Par exemple, des Comités/Conseils de quartier à Metz, Woippy et Marly ou de jeunes dans quelques-unes.
- **Maire et/ou secrétaire** de mairie incarnent **l'interlocuteur de proximité** pour un dialogue direct qu'ils privilégient.
- Les outils de communication utilisés sont surtout à visée informative : bulletins municipaux, **outils informatiques (site Internet, messagerie) et réseaux sociaux...**
- Les réunions publiques sont de moins en moins pratiquées, peu fréquentées, sauf pour des thématiques spécifiques, techniques (PLU, passage en conteneurisation, etc.).

La Ville de Metz se distingue par de nombreuses instances participatives, notamment ses comités de quartiers et son budget participatif. Sur ce sujet, elle a été précurseur et son exemple est observé sur la scène nationale et internationale. Néanmoins, nous avons peu de visibilité sur l'évaluation qui en est faite, notamment par les citoyens.

Le passage en métropole et le transfert de compétences ont des conséquences sur les champs d'intervention du budget participatif de Metz.

Face à l'exigence de la participation citoyenne, la plupart des communes de la métropole se sentent démunies pour y répondre efficacement. De nombreux maires attendent un soutien de la métropole tant pour mettre en œuvre la participation que pour la diffusion de l'information.

LES SEPT VALEURS FONDAMENTALES DE LA PARTICIPATION

- Permettre au citoyen de s'exprimer sur les décisions qui touchent sa vie
- Respecter le principe que la contribution du public peut influencer la décision
- Comprendre l'intérêt de tous les participants et prendre en compte leurs besoins ;
- Solliciter et faciliter activement la participation de toutes les personnes susceptibles d'être touchées ;
- Permettre aux personnes de définir comment elles participent ;
- Fournir l'information nécessaire pour une participation significative ;
- Communiquer aux participants l'incidence de leur contribution sur la décision.

Source : association internationale pour la participation publique



Mettre à dispositions outils et moyens pour soutenir la relation de proximité entre le Maire, l'administration et les citoyens

LA TRANSFORMATION EN MÉTROPOLÉ, UNE CHANCE À SAISIR POUR RÉVEILLER LA PARTICIPATION CITOYENNE !

Les constats précédents résultent des travaux menés par le CODEV. Il débouche sur les propositions suivantes, synthétisées dans un plan d'actions (voir page 5).

RENOUVELER LA PARTICIPATION : UN CHOIX À FAIRE PARTAGER

Face aux enjeux de la métropolisation et des projets qui en découlent, il faut faire le pari de la pédagogie et de l'explication, de même qu'il faut accepter la controverse : la démocratie participative renforce le bon fonctionnement de la démocratie représentative.

Pour ce faire, il est essentiel de sensibiliser et de former les élus et les techniciens de façon continue à la participation citoyenne. Des dispositifs et modalités existent déjà (formation d'agents de Metz Métropole) mais n'ont pas été au bout des objectifs. La conférence, « Regards croisés sur la démocratie participative » (6 juillet 2016), organisée à destination spécifique des élus n'a pas rencontré le succès d'audience attendu (peu d'élus), malgré la présence d'intervenants de qualité.

La démocratie participative implique que les élus et techniciens fassent ensemble une avancée pour affirmer la volonté de Metz Métropole de s'engager dans une voie nouvelle. Il s'agit pour les élus de la Métropole de mieux cerner les tenants de la démocratie participative pour en être les relais ; pour les services, de comprendre l'intérêt et les meilleures modalités pour associer efficacement les citoyens aux projets. Dans cette perspective, tous auront besoin à un moment ou à un autre d'un accompagnement méthodologique.

De même, l'appréhension de la complexité des enjeux propres aux collectivités nécessite une montée en capacité des habitants qui passe par une formation adaptée.

Toutefois, ces formations ne sauraient être dispensées de façon momentanée, elles doivent **s'inscrire dans une action formative transversale à toute action permanente.**

RÉINVENTER LA PARTICIPATION

Au niveau national et international, les instances participatives institutionnalisées sont l'objet de constats qui posent question :

- Essoufflement des dynamiques (baisse continue du nombre de participants, méthodes à réinventer en permanence, etc.)
- Instrumentalisation par des élus
- Doute sur l'efficacité et l'utilité des avis produits
- Faiblesse de la diversité des représentations avec des risques de sur- ou sous-représentation de certaines catégories de population et de notabilisation de certains participants, etc.

MAINTENANT ET EN CONTINU

Une action formative transversale permanente à destination des élus, services et habitants

La participation entreprend sa mue et cherche de nouveaux modèles. C'est pourquoi à Metz Métropole, il s'agit de mettre en place des modèles souples, à la demande, et qui s'adaptent ou peuvent prendre des formes spécifiques en fonction :

- Des thématiques
- Des territoires
- Des publics

Cette adaptabilité nécessite des contreparties : accepter la prise de risques, mettre en place les moyens nécessaires, aller chercher les savoir-faire y compris à l'externe et se doter d'une gouvernance transparente.

La Charte de la participation et son éthique sont de véritables atouts pour cela.

Le CODEV propose quelques exemples de solutions (non exhaustives) à adapter en fonction des objectifs :

- **Ex 1. Réaliser la participation autour de thématiques propres à une échelle infra-communale** ou intercommunale en lien direct avec les élus en charge du sujet. Le point de départ peut émerger d'une expression libre des besoins remontant par les citoyens. Le regroupement de communes permet l'échange de bonnes pratiques et leur capitalisation. Cette proposition nécessite une médiation et une animation qui allient une approche politique et des compétences techniques propres à la participation citoyenne.
- **Ex 2. Faire du CODEV un « Fablab »⁴ de la participation citoyenne.** Le concept de FabLab appliqué au CODEV se déclinerait en différentes actions périodiques, en différents sites et lieux d'échanges hors procédures. Par exemple, instaurer des cafés de la participation, nouer des partenariats avec des universités et des chercheurs pour explorer des sujets, des méthodes, etc.



- **Ex.3 Multiplier et diversifier les méthodes, les outils de participation citoyenne et offrir des lieux et des occasions de débat avec des publics souvent absents (jeunes, habitants de quartiers populaires, de territoires ruraux).**

MAINTENANT ET EN CONTINU

Mettre en place des modèles souples, à la demande, qui s'adaptent en fonction des :

- thématiques
- territoires
- publics

4. Un Fab Lab (contraction de l'anglais fabrication laboratory, « laboratoire de fabrication ») est un lieu ouvert au public où il est mis à sa disposition toutes sortes d'outils.

Des modes de faire renouvelés pour une démocratie neuve et plus performante

MAINTENANT

Identifier un sujet sur lequel appliquer nos principes de participation et les mettre en œuvre

- Pour associer les plus jeunes, l'organisation des ateliers de réflexion dans des classes primaires sur un thème donné (ex. la ville de demain ou les transports de demain) impliquerait de fait des enfants, des enseignants, des parents, des techniciens,... Cette organisation peut se traduire par un sujet annuel ou trimestriel, à l'échelle d'une ou plusieurs communes.

- Pour faire remonter les besoins et les attentes des habitants hors des consultations obligatoires et organisées, la participation doit préserver une spontanéité d'expression dont les modalités sont à inventer au cas par cas et qui peut ensuite se concrétiser par des propositions d'action

- **Ex.4 Mettre en place des outils d'interpellation directe** en assurant un suivi adapté et en ayant conscience des limites de leurs interprétations : plateforme participative, Outils «Allo Métropole». Certaines technologies informatiques et de communication permettent aujourd'hui des analyses de contenu.

- Par exemple, la plateforme de la Métropole Européenne de Lille : <http://participation.lillemetropole.fr>

PERMETTRE AU CITOYEN DE S'APPROPRIER LE PROJET MÉTROPOLITAIN !

L'appropriation de la métropole ne peut se faire qu'à condition que son projet soit clairement défini et explicite, et qu'il affirme une ambition collective de nature à susciter l'adhésion. Il serait illusoire de penser que l'appropriation peut se réaliser de façon indépendante du contenu même du projet.

Le diagnostic sur l'appropriation actuelle de la Métropole par les habitants montre des insuffisances

- Le constat effectué dans le cadre de « comment faire agglomération ?⁵ » reste effectif, à savoir une méconnaissance de la Métropole par un large public, voire une indifférence
- Un manque de vision à long terme des compétences de la collectivité, une invisibilité de la stratégie à moyen et long termes de Metz Métropole.
- Un éloignement du citoyen des débats stratégiques et/ou du quotidien
- Une absence de débat avec les habitants sur des sujets les concernant (« tout est décidé ailleurs ! »).
- Les efforts entrepris récemment sont surtout à destination des conseillers municipaux : organisation de conférences/débats par Metz Métropole (mobilité, économie circulaire,...). Il importe de les poursuivre en direction des habitants encore trop tenus à l'écart.

Une stratégie forte pour la métropole, une ambition métropolitaine manifeste et affirmée

Pour permettre l'appropriation de la métropole par les citoyens, il importe en premier lieu de disposer d'une ambition pour elle qui se décline en une stratégie forte apte à susciter l'adhésion. L'appropriation ne peut se raisonner distinctement de cette ambition.

Dès maintenant, cette ambition doit s'inscrire dans une logique d'évolution pour disposer d'une vision à long terme, pour laquelle le point de vue des citoyens est sollicité.

5. Rapport du CODEV d'octobre 2017, disponible en téléchargement sur : <https://www.metzmetropole.fr/conseil-developpement-durable-metz-metropole.php>

MAINTENANT

Se doter d'un véritable projet métropolitain

APPROPRIATION DE LA METROPOLE PAR LE CITOYEN

La métropole porte une ambition dans le développement du territoire national, et s'inscrit dans une ambition territoriale globale. Il faut donc bien distinguer les deux acceptions du terme « métropole » : d'un côté la dimension de son périmètre et du territoire qu'elle rassemble, de l'autre l'ambition collective qu'elle entend mettre en œuvre.

Le 1^{er} sens renvoie à la question de l'appropriation « géographique » qui vise à faire partager par tous ses habitants le fait de partager un espace commun (qui dépasse le territoire communal traditionnel).

Le 2nd sens renvoie à l'ambition que ce territoire poursuit. Et cette ambition doit être cohérente.

Une fois ce projet défini, il faut le faire vivre, l'évaluer et le faire évoluer

Une fois adopté, le projet métropolitain doit pouvoir être mis en débat avec les citoyens afin qu'ils y apportent leur contribution. Une forme d'évaluation continue devra accompagner ce travail pour viser son amélioration permanente. Cette implication permettrait de compenser en partie l'absence de sollicitation des habitants lors de l'élaboration du projet métropolitain initial. Cette association pourrait se concrétiser, par exemple, par un forum métropolitain annuel ouvert à tous.



Poser des actes marquants, symboliques d'un nouveau « commun territorial »

La Métropole doit s'incarner concrètement dans les actes de la vie courante. Pour privilégier l'appropriation métropolitaine, il est nécessaire que la Métropole prenne des compétences qui touchent à la vie quotidienne de ses habitants (petite enfance, social, loisirs, culture, etc.) en expliquant la pertinence de ce choix (un service mieux rendu...). Elle devra également veiller à ce que les tarifs communaux, actuellement différenciés selon la résidence géographique de l'utilisateur, soient unifiés sur l'ensemble du territoire métropolitain.

MAINTENANT ET EN CONTINU

Sitôt le projet métropolitain adopté le mettre en débat avec l'ensemble de la population par la mise en place d'un forum métropolitain

Maintenir le dialogue avec le public afin de d'ajuster toujours la trajectoire des projets

MAINTENANT

Se doter de compétences liées à la vie quotidienne de ses habitants

MAINTENANT ET EN CONTINU

Partager l'information et s'appuyer davantage sur la vie associative

Développer, partager l'information et les données territoriales

La compréhension et l'appréhension de la métropole passent aussi par une bonne maîtrise des informations concernant le territoire, la collectivité publique et le citoyen. A cet effet, il convient de :

- **Intégrer les nouveaux enjeux liés à la production, la capitalisation de « données ouvertes » (open data) et en faciliter l'accès** : comment diffuser, s'approprier et utiliser la donnée publique ? Comment favoriser la remontée et le traitement des informations détenues par le citoyen ? tout en se formant à cette utilisation ;
- **Permettre l'appropriation et la compréhension des « données métropolitaines »** : il s'agit de développer une dynamique en partenariat avec les habitants, pour produire, traiter, valoriser les informations et les données sur la vie quotidienne des citoyens.

En l'occurrence, il s'agit de disposer d'un système d'information permanent, permettant de traiter un problème de façon continue et non de manière curative dans l'urgence : se positionner dans la métropole (personnalisation collective et individuelle), aborder des questions sociales, dynamiser la vie citoyenne, être un citoyen éclairé.

Ce système d'information induit, par ailleurs, le partage et la transparence de la prise de décision et la compréhension du milieu de vie de chacun.

Renforcer le rôle des relais de la vie démocratique locale

La démocratie a besoin de corps intermédiaires pour nourrir sa réflexion et son développement. Il importe par ce moyen de toucher les publics les plus divers représentatifs des différentes composantes de la société.

Les associations sont un de ces intermédiaires privilégiés, en particulier celles qui poursuivent un objet de formation et d'accompagnement à la citoyenneté (association agréée d'éducation populaire). Certaines d'entre elles permettent d'associer au débat contradictoire les personnes éloignées de l'expression publique.



Maintenir le dialogue avec le public afin de d'ajuster toujours la trajectoire des projets

MAINTENANT

Repenser le rôle du maire, l'inscrire dans la charte de gouvernance

OUVRIR LE RÔLE DU MAIRE À UNE VÉRITABLE MISSION MÉTROPOLITAINE

Ce nouveau rôle doit être intégré dans la Charte de la gouvernance. Il lui confère une place privilégiée et centrale. Associé à la définition de l'intérêt métropolitain, membre de la conférence métropolitaine, Président des comités de territoire à vocation consultative, co-animateur local avec un membre du CODEV d'un outil participatif,... il est un pivot de la proximité, un référent et un acteur de la politique métropolitaine, moteur de la participation citoyenne.

Le CODEV souhaite que la Charte de la gouvernance permette à la fois de mettre en synergie l'ensemble des acteurs dans l'organisation de la prise de décision et d'ouvrir la voie de la démocratie participative comme outil pérenne.

SE DONNER LES MOYENS DE LA PARTICIPATION

Ce plan d'action (voir page 5) proposé par le CODEV nécessite des moyens adaptés, non seulement pour en renforcer l'efficacité, mais aussi pour traduire la volonté et l'ambition politiques de la collectivité.

Ces moyens consistent à :

- Se doter d'une réelle mission « Participation » visible, connue et reconnue pilotée par une vice-présidence « en charge de », soutenue par un service dédié. A titre d'exemple, la Métropole Européenne Lilloise (la MEL), dispose d'un service participation citoyenne avec un Vice-Président, la Métropole Lyonnaise, elle est incluse au sein de la direction de la prospective ; cette mission et son service permettront de doter la participation de l'ingénierie nécessaire (moyens logistiques, formation, méthodologies, outils de mobilisation des partenaires, etc.).
- Rendre visible l'identification de la participation au sein de la Métropole en créant des espaces physiques ou virtuels qui l'incarnent :
 - Des pages dédiées sur le site internet de Metz Métropole. A titre d'exemple, sur plusieurs sites Internet de métropoles figure un onglet sur la page d'accueil recensant les différentes « Instances de concertation » (Rennes, Lille, Toulouse, Strasbourg, Lyon)
 - La constitution d'un observatoire de la participation, répertoire de ce qui est pratiqué sur le territoire de la métropole.
 - Des lieux dédiés ouverts aux citoyens tels qu'une « Maison de la Participation » est souhaitée, où nous pourrions trouver une fonction d'information (dossiers de fonds sur les projets, expositions,...), de recueil et d'expression des attentes de la population, de médiation pour expliquer les projets et d'expression.

MAINTENANT

Se doter d'une réelle mission « Participation » visible, connue et reconnue pilotée par une vice-présidence « en charge de », soutenue par un service dédié. Rendre visible l'identification de la participation au sein de la Métropole en créant des espaces physiques ou virtuels

Exemple : la Plateforme à Grenoble

La Plateforme, centre d'information sur les projets urbains, est un lieu d'information et d'échange sur l'architecture et l'urbanisme entre les habitants et les professionnels de l'urbanisme. Trois types de manifestations y sont accueillis : les projets urbains du territoire grenoblois, des expositions sur l'urbanisme, l'architecture et le paysage, d'envergure locales, nationales et internationales, des rencontres et des échanges sur les problématiques urbaines actuelles.

Cet espace répond à la volonté de la Ville de Grenoble, ville européenne durable, de promouvoir une culture partagée du développement urbain en s'appuyant sur la démarche essentielle de l'information, de la concertation et de la participation des habitants.

LA MÉTHODE UTILISÉE

Afin de répondre à la saisine du Président de Metz Métropole, le CODEV a constitué un atelier « Métropole » ad hoc chargé d'élaborer une méthode et de rédiger la réponse. La méthode a été validée par le Bureau du CODEV. Ledit atelier s'est ainsi appuyé sur :

- Des travaux internes du CODEV : notamment le rapport « Comment faire agglomération ? »
- Une analyse comparative de différentes Métropoles françaises
- La réalisation de 44 entretiens semi-directifs en face à face avec les maires de la Métropole
- Une première rencontre avec des associations dont celles membres du CODEV, qui en appelle d'autres et un élargissement à d'autres organismes participatifs y compris à un dialogue avec les comités de quartier
- La contribution à des rencontres nationales portant sur la participation citoyenne au plan national, au sein des collectivités locales, voire à l'étranger
- Des séances plénières du CODEV ont formulé des propositions et les ont priorisées
- L'atelier métropole s'est réuni 6 fois
- Les phases d'évolution des travaux et la rédaction du rapport final ont été validées par le Bureau

REMERCIEMENTS

Le rapport faisant suite à une saisine exercée par monsieur le Président de Metz Métropole et Maire de Montigny-lès-Metz, Jean-Luc BOHL, nous tenons à le remercier pour nous avoir fait part de ses questionnements et de nous avoir ainsi offert l'opportunité de contribuer activement au développement de Metz Métropole.

Grâce à l'implication et à la disponibilité de la grande majorité des maires de Metz Métropole, le rapport repose sur un diagnostic précis des besoins et exprime des demandes fortes et étayées. C'est pourquoi nous leur en sommes reconnaissants de s'être mis à notre disposition pour répondre à nos questions.

Les questions liées à la thématique de la gouvernance, de relations aux territoires ont pu être abordées et approfondies grâce à l'attention qu'a portée, le 2^{ème} Vice-Président de Metz Métropole et 1^{er} Adjoint au Maire de Woippy, Jean-Marc ROSIER, aux éléments proposés dans ce rapport.

Les services de Metz Métropole, pour avoir apporté leur concours notamment quant au diagnostic de la Métropole.

Les associations présentes à la réunion du 15 février 2018

Les membres de l'atelier Métropole :

Charles BEISS Maison des Alternatives Ecologiques et Citoyennes (MAEC)

Éric BLOCH

Claude BUTTNER Sites et Monuments de Moselle

Philippe CARMINATI

Philippe CHARLIER CGT

Fabienne GRANERO-GERARD

Patrice GRILLOT

Richard JUNG Fédération des Œuvres Laïques de Moselle (FOL)

Gérard LIEGEOIS

Nicole LILTI CIFF-CDIFF

Robert LOBODA

Bernard LOESEL Solidarités nouvelles face au chômage

Edith LOUIS Association POIPLUME

Jean-Yves MACE Maison pour Tous de WOIPPY

Marie-Claude MALHOMME

Sandrine MARX CFTD Moselle

Gérard MICHAUX

Claude MILLERY ECTI et ATEE

Jean-Claude MORETTI

Patrice PABST Fédération des Commerçants de la rue du XX^{ème} corps

Serge PERRINE

Michel PEYEN SE-UNSA Moselle

Jean-Pierre POISSE MEDEF France

Serge RAMON Mil'école

Guy ROLET Club Vosgien de la Seille-Metz

Agnès SALMON

Michel SANCHEZ

Yvon SCHLERET Association Carrefour

Joseph SILESI Radio Jerico

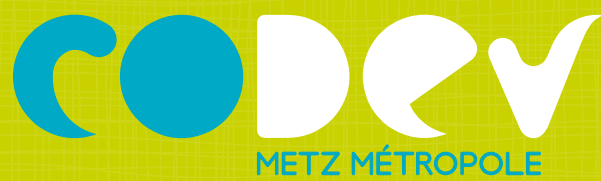
Jean-Marie STOLL

Marie-Françoise THULL Secours Populaire

Pierre TIERCELIN

Alain TRINCAL ATEE

Jean-Luc WINTZ



CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE METZ MÉTROPOLE

HARMONY PARK • 11 bd Solidarité • BP 55025 • 57071 METZ CEDEX 3

T. 03 87 39 78 31 • codev@metzmetropole.fr

www.metzmetropole.fr