

Avis

Commission éthique et transparence

Portant sur la mise en œuvre des engagements de la
charte de déontologie des élus

Présentation

La commission éthique et transparence de la Ville de Nantes est « la garante de la tenue de l'ensemble des engagements en matière d'éthique et de transparence » (art. 5 de la charte de déontologie des élus métropolitains, disponible sur : <https://metropole.nantes.fr/charte-elus-municipaux>).

Composition

La commission éthique et transparence est composée « de 5 élus désignés par le Conseil municipal dont 3 élus de la majorité et 2 élus de la minorité, et de 5 citoyens tirés au sort » (art. 5, *Ibid*), auxquels s'ajoutent 15 citoyens, également membres de la commission, pour assurer des remplacements le cas échéant et garantir ainsi la continuité des travaux de la commission.

Cadre de travail

La commission éthique et transparence se réunit au moins 5 fois par an. Elle choisit elle-même son programme de travail et le communique au Conseil municipal. Chaque fin d'année, un bilan d'activités est présenté en Conseil municipal et rendu ensuite disponible sur le site de la charte de déontologie des élus municipaux.

Par ailleurs, « tous ses avis et ses recommandations seront pris à la majorité simple et seront rendus publics sur le site internet de la collectivité » (art. 5), là aussi sur la page de la charte de déontologie des élus municipaux.

Moyens mis à disposition

La direction du Secrétariat Général est chargée d'animer et de suivre le travail de la commission. Elle fait le lien avec les services et les élus qui viennent faire état de la mise en œuvre des engagements, et se tient à la disposition des membres de la commission pour répondre à leurs interrogations.

Le **déontologue** est à disposition des membres de la commission pour les accompagner dans leur réflexion sur des questions concernant l'éthique et la déontologie des élus. Il apporte des éclairages en toute indépendance et dans le respect de l'indépendance de la commission.

La commission peut demander à faire des **auditions complémentaires** auprès des autres acteurs qui participent à la mise en œuvre des engagements des élus.

Méthodologie

Elle produit des avis

Un avis, c'est l'opinion de la commission sur la mise en œuvre des engagements pris au titre de la charte de déontologie en réponse aux questions :

l'engagement est-il mis en œuvre ?

Est-ce qu'il respecte les principes ?

Elle produit des recommandations

La recommandation interroge plus largement l'engagement étudié en se posant les questions suivantes :

identifiez-vous des axes d'améliorations ?

Qu'aimeriez-vous approfondir ? Pourquoi ? Comment ?

Avis et recommandations de la commission éthique et transparence de la Ville de Nantes

Table des matières

Avis n°1/2022 du 10 janvier 2022.....	4
Avis n°1/2023 du 3 avril 2023.....	4
Recommandations n°1/2023 du 3 avril 2023.....	5
Avis n°2/2023 du 16 mai 2023.....	6
Recommandation n°2/2023 du 16 mai 2023.....	8

Avis n°1/2022 du 10 janvier 2022

Désignation d'un déontologue commun aux deux collectivités (art. 5 : Renforcer l'engagement collectif des élus en faveur de l'éthique et de la transparence)

Les membres de la commission éthique et transparence de la Ville de Nantes constatent de manière unanime que l'engagement relatif à la désignation d'un déontologue commun aux deux collectivités (art. 5) a été tenu et mis en œuvre.

La majorité des membres de la commission éthique et transparence de la Ville de Nantes exprime le regret de ne pas avoir été consulté ni mobilisé durant ce processus de désignation.

Réponse de la Ville de Nantes

En conformité avec les engagements pris par la charte de déontologie des élus nantais votée à l'unanimité lors du Conseil Municipal du 9 octobre 2020, c'est bien la commission éthique et transparence de Nantes Métropole qui a été mobilisée pour contribuer au recrutement du déontologue. En effet, l'article 5 énonce clairement : « Dans sa formation métropolitaine, elle [la commission éthique et transparence] proposera à la Maire-Présidente une liste de 3 noms priorités au maximum parmi lesquels sera choisi le ou la déontologue, cette fonction étant mutualisée entre la Ville et la Métropole ».

Par ailleurs, la commission métropolitaine est composée pour moitié de citoyens et citoyennes nantais auxquels s'ajoutent 5 élus nantais garantissant ainsi la représentation et la participation de Nantes au processus de désignation du déontologue.

Avis n°1/2023 du 3 avril 2023

La commission éthique et transparence de la Ville de Nantes s'exprime sur la mise en œuvre des engagements des élus liés à **l'évaluation participative des politiques publiques** (art. 6 : exercer son mandat en lien étroit avec les citoyens). Pour ses membres :

1. Les engagements des élus pris en matière de transparence et de publication des résultats des travaux sont bien mis en œuvre :

- les démarches sont accessibles via le site du dialogue citoyen où il est possible de prendre connaissance des objectifs de la démarche, de ses modalités de participation ou encore de son état d'avancement.
- les résultats sont disponibles également sur le site grâce à un ensemble de documents qui retracent les étapes de la démarche (cahiers de l'évaluation), rendent compte des analyses (avis citoyens) présentent les engagements et les décisions qui en résultent (réponse de la collectivité).

2. Les engagements des élus pris en faveur du respect du principe de pluralité, de la prise en compte de la diversité des points de vue et en particulier de celui des citoyens sont bien mis en œuvre. En effet, la Ville de Nantes :

- organise la prise en compte d'une pluralité d'expressions citoyennes et fait de la diversité un principe de constitution des panels.
- met en place des démarches d'aller-vers les publics spécifiques (gens du voyage, personnes en situation d'handicap, habitants des Quartiers prioritaires de la Ville, etc.) avec l'appui de médiateurs ou d'associations.
- diversifie ses modes de recrutement (sur l'espace public, par tirage au sort, via le site internet dédié au dialogue citoyen, etc.)
- organise la prise en compte des points de vue spontanés avec des enquêtes sur l'espace public

3. Les engagements des élus pris en faveur du respect des principes de distanciation et de l'impartialité de la conduite des évaluations sont bien mis en œuvre au regard :

- de l'éthique professionnelle des agents qui participe à garantir le cadre et les règles du jeu de la démarche évaluative. À l'appui d'une formation spécifique, d'outils et d'une méthodologie, les services contribuent à l'indépendance du travail des citoyens.
- de la répartition des rôles entre *citoyens* (apportent leur expertise d'usage), *élus* (entérinent les décisions en conseil municipal), *services* (apportent une expertise technique), *prestataires* (animent les séances de travail) et *garants* (garantissent le cadre et le respect des règles du jeu), et leurs présences respectives à des étapes précises des démarches.
- du recours aux prestataires dans le cadre du code de la commande publique et soumis dans certains cas à la validation d'une Commission d'Appel d'Offres (CAO) composée d'élus de la majorité et de la minorité conformément à la loi.

4. Les engagements des élus pris en faveur des principes de respect des personnes, des opinions, des règles de confidentialité et de droits individuels sont bien mis en œuvre en cohérence avec :

- le choix d'anonymiser les données et les points de vue des citoyens pour favoriser leur expression
- le Règlement Général de Protection des Données (RGPD)
- le respect des opinions (principes consignés dans les mandats de participation, recours à des techniques d'animation spécifiques)

Recommandations n°1/2023 du 3 avril 2023

En complément de leur avis sur la mise en œuvre des engagements portant sur l'évaluation participative des politiques publiques (art. 6 de la charte), les membres de la commission ont identifié des axes d'amélioration et proposent les recommandations suivantes, rapportées ici en deux parties :

1. Permettre et valoriser l'expression de la citoyenneté

La commission s'interroge sur la qualité du **lien entre les citoyens et l'institution** et questionne : comment pourrions-nous rapprocher les citoyens de la vie publique locale ? Pour ce faire, la commission recommande :

- de réfléchir à la mise en place de nouveaux outils favorisant l'expression des citoyens (boîtes à idées?)
- de saisir des événements comme le Printemps des voisins pour être l'occasion de libérer la parole entre citoyens, sans la présence d'élus ou de services. Dans cette perspective, des citoyens ambassadeurs ou référents pourraient porter des sujets auprès des autres citoyens de leur quartier et faire remonter les réactions et les avis de ces derniers auprès des services et des élus.
- recueillir l'expression de personnes extérieures à la démarche mais concernées par celle-ci lorsque des contributions extérieures ne sont pas déjà prévues (via des contributions en ligne ou des « cahiers d'acteurs »).
- s'appuyer davantage sur les maisons de quartier pour relayer les démarches, aller vers les citoyens, et recréer du lien avec l'institution et de l'engagement citoyen.

La commission s'interroge sur la possibilité pour les citoyens de **s'affranchir de leurs contraintes personnelles pour s'investir dans des démarches citoyennes** et questionne : les horaires des démarches peuvent-ils être discriminatoires ? Pour ce faire, la commission recommande :

- de mettre en place un mode de garde sur place pour permettre aux personnes ayant des enfants en bas-âge de participer (ce qui est déjà proposé ponctuellement mais ne rencontre pas le succès escompté) ou le remboursement de leurs frais de garde (via la mise en place de chèque service par exemple).

- d'adapter en tout ou en partie, en fonction des sujets, les horaires voire les lieux des ateliers pour s'adapter aux horaires atypiques de certaines personnes, particulièrement dans les classes socio-professionnelles qui sont moins représentées (ou plus difficilement) au sein des panels citoyens.

La commission souligne l'intérêt de poursuivre et d'intensifier les démarches innovantes et des modes d'échanges moins institutionnels, notamment :

- les déambulations et diagnostics en marchant qui permettent aux participants de réfléchir et d'échanger collectivement directement sur le site concerné et donc au cœur du sujet
- la présence ponctuelle, dans les quartiers, des élus dans une posture d'écoute de l'expression citoyenne dans un format moins institutionnel et plus en proximité

2. Aller-vers les publics spécifiques et donner accès aux démarches à toutes et tous

La commission souhaite que la possibilité de participer aux démarches d'évaluation participative des politiques publiques soit garantie pour toutes et tous. Pour ce faire, la commission recommande :

- favoriser l'inclusion en intensifiant les démarches d'aller-vers les publics spécifiques dans le double objectif de (1) lutter contre l'autocensure et (2) de favoriser la confiance en soi et le sentiment de légitimité de chacun et de chacune à s'exprimer
- que ces efforts soient faits en faveur de l'accessibilité aux personnes en situation de handicap, par exemple en s'inspirant des travaux visuels et pictogrammes ou en mettant à disposition de manière plus systématique des traducteurs en langue des signes française
- de mieux « faire-savoir » les actions qui sont déjà mises en place en faveur de l'accessibilité des démarches aux personnes en situation de handicap
- de répondre à la sous-représentation des habitants des quartiers populaires dans les démarches d'évaluation participative. Des ambassadeurs ou référents pourraient être mis en place afin de faciliter la participation de ces populations, leur représentation et la diffusion de leurs opinions et de leur expertise.

Avis n°2/2023 du 16 mai 2023

La commission éthique et transparence de la Ville de Nantes s'exprime sur la mise en œuvre des engagements des élus liés au **dialogue citoyen** (art. 6 : exercer son mandat en lien étroit avec les citoyens).

Pour ses membres :

1. Les engagements des élus pris pour « encourager et développer la participation des citoyens pour soutenir une prise de décision plus robuste et, pour ce faire, énoncer clairement à travers le mandat de participation les termes et les règles du jeu des démarches citoyennes » sont bien mis en œuvre. En effet les mandats de participation et plus généralement les règles du jeu qui sont annoncées en amont et au lancement des démarches sont clairs au sens où ils énoncent :

- Pourquoi la collectivité souhaite engager cette démarche : le contexte
- Les questions du débat : ce qui est mis à discussion et ce qui ne l'est pas
- Les modalités de participation : participant et participantes, méthode et calendrier
- Et après, à quoi va servir la contribution : la garantie que l'avis citoyen sera instruit et impactera les arbitrages à venir

Pour les membres de la commission, cette clarté des règles du jeu peut valoriser les pratiques de dialogue puisque cela **contribue à garantir la sincérité de la démarche**. En effet, ils soulignent toute l'importance

de ne pas faire croire aux habitants qu'ils vont décider et d'énoncer clairement pourquoi on les sollicite ; c'est-à-dire pour avoir leur avis et **nourrir la réflexion des élus qui devront prendre une décision sur la question mise en débat**. Être clair apparaît donc comme un élément essentiel pour ne pas décevoir les citoyens et contribuer à ce qu'ils retirent une expérience positive de leur participation, ce qui peut également encourager la participation.

Enfin, la diversité des modes de participation a pour but de favoriser la participation des citoyens et des citoyennes qui peuvent ainsi contribuer en ligne de manière individuelle, à travers des « cahiers d'acteurs » collectifs, en répondant à des enquêtes sur site, ou en participant directement à la démarche via les ateliers citoyens.

2. Les engagements des élus pris pour « ne pas influencer le travail participatif dans l'élaboration de l'avis citoyen (principe de neutralité et de distanciation) », sont bien mis en œuvre au regard :

- de l'éthique professionnelle des agents qui participe à garantir le cadre et les règles du jeu de la démarche évaluative. À l'appui d'une formation spécifique, d'outils et d'une méthodologie, les services contribuent à l'indépendance du travail des citoyens.

- de la répartition des rôles entre *citoyens* (apportent leur expertise d'usage), *élus* (entérinent les décisions en conseil municipal), *services* (apportent une expertise technique), *prestataires* (animent les séances de travail) et *garants* (garantissent le cadre et le respect des règles du jeu), et leurs présences respectives à des étapes précises des démarches.

- du recours aux prestataires dans le cadre du code de la commande publique et soumis dans certains cas à la validation d'une Commission d'Appel d'Offres (CAO) composée d'élus de la majorité et de la minorité conformément à la loi.

Les membres de la commission ont également interrogé la place des élus dans les démarches de dialogue : est-ce qu'un élu peut participer en tant que citoyen ? Les élus disposent d'espaces pour s'exprimer, faire valoir leurs idées et leurs opinions, notamment au sein du conseil municipal. C'est pour cette raison, et pour garantir la neutralité des démarches, que l'exercice d'un mandat politique local ne permet pas à l'élu d'intégrer une démarche de dialogue en tant que citoyen. Seuls les élus dont la délégation thématique est questionnée par la démarche en font partie. Toutefois, ils ont un rôle très spécifique tel que rapporté précédemment, et ne participent pas aux ateliers où les débats citoyens ont lieu.

3. Les engagements des élus pris « d'organiser systématiquement les conditions d'une prise en compte technique et politique des préconisations citoyennes » sont bien mis en œuvre : les avis citoyens et les préconisations qu'ils portent font bien l'objet d'une instruction mêlant les services (pour se prononcer sur la faisabilité technique de ces préconisations) et les élus (pour prendre la décision politique de suivre ou non la préconisation citoyenne). La démarche d'instruction s'organise en plusieurs temps :

- un temps d'appropriation : services et élus concernés se réunissent pour prendre connaissance et s'approprier les préconisations citoyennes mais aussi proposer des premières pistes de réponse

- un temps de consolidation : services et élus concernés se réunissent pour étayer les réponses de la collectivité à chacune des préconisations citoyennes

- un temps de restitution : les élus apportent la réponse de la collectivité qui vaut engagement

4. Les engagements des élus pris « d'assortir toute décision de faire ou ne pas faire d'une motivation circonstanciée via une réponse argumentée portée à connaissance des citoyens par les élus et rendue publique (principe de transparence) » sont bien mis en œuvre : les démarches qui font l'objet d'un avis citoyen font également l'objet d'une réponse de la collectivité qui porte les engagements des élus et leurs motivations (notamment lorsque les préconisations ne sont pas suivies). De plus, la réponse de la

collectivité fait l'objet d'un temps de restitution par les élus qui viennent présenter leurs engagements aux citoyens ayant participé à la démarche de dialogue. Enfin, ces documents sont mis en ligne sur le site du dialogue citoyen et sont donc rendus publics et accessibles à tout citoyen.

5. Les engagements des élus pris de « soutenir la citoyenneté et le pouvoir d'agir des habitants, leurs initiatives et leurs engagements, avec une attention particulière portée aux publics éloignés » sont bien mis en œuvre au regard :

- des **outils de participation citoyenne qui sont mis en place pour soutenir la citoyenneté et le pouvoir d'agir des habitants** comme les *budgets participatifs*. En effet, contrairement aux démarches de dialogue citoyen qui viennent organiser le débat des citoyens autour d'une question portée par la collectivité (commande politique), les *budgets participatifs* répondent directement à un besoin d'agir des citoyens (commande citoyenne). Les *budgets participatifs* se basent ainsi sur le principe du 50/50 : la Ville de Nantes apporte un soutien (financier, logistique, un accompagnement au projet) et les citoyens s'engagent collectivement (mise en œuvre du projet, suivi, bilan, transparence de l'utilisation des moyens). Les élus entérinent les décisions en conseil municipal en votant les budgets des projets.

Démarche	La commande est	Objectifs en lien avec la charte	Qui décide ?
Dialogue citoyen	Politique : les élus interrogent les citoyens sur un sujet précis	Encourager et développer la participation des citoyens pour soutenir une prise de décision plus robuste.	Les citoyens émettent un avis consultatif assorti de préconisations. Les élus prennent leur décision à l'issue de la démarche de dialogue et la justifient.
Budget participatif	Citoyenne : les citoyens s'engagent sur un projet	Soutenir la citoyenneté et le pouvoir d'agir des habitants, leurs initiatives et leurs engagements.	Les citoyens s'engagent dans un projet qu'ils construisent. Les élus décident de soutenir le projet par délibération du conseil municipal.

- des **dispositions prises pour garantir la diversité au sein des panels citoyens** et mobiliser les publics dits « éloignés des institutions et de la vie citoyenne » (démarches d'allers-vers eux avec de la médiation, des relais associatifs et l'appuie des maisons de quartier, du tirage au sort, etc.)

Recommandation n°2/2023 du 16 mai 2023

1. Les membres de la commission recommandent d'adapter les engagements aux échelles et aux différentes formes que peut prendre le dialogue citoyen. En effet, les membres de la commission remarquent que les engagements portent principalement sur le dialogue citoyen à l'échelle des politiques publiques, c'est-à-dire à la plus grande échelle. Or, le dialogue citoyen revêt bien d'autres formes : il peut être « de proximité » ou « de projets » c'est-à-dire là pour soutenir la capacité d'agir des nantais et des nantaises et les initiatives citoyennes (budgets participatifs par exemple)