

Conseils de quartier : comment revisiter la démocratie territoriale ?



La troisième génération des instances de quartier lancée à Nantes en 2009 marque une nouvelle étape du dialogue citoyen avec pour ambition d'associer les habitants à l'élaboration des politiques publiques. Au terme de deux ans d'expérimentation, une évaluation a été menée pour accompagner le renouvellement des conseils de quartier. Quelles adaptations sont souhaitables ? Comment parvenir à mobiliser, à représenter la diversité de la population, à travailler ensemble, dans la durée, dans le sens de l'intérêt général ? Quel point d'équilibre entre les attentes des habitants, des élus et des services ? Enfin, quel apport pour la démocratie locale ?

SOMMAIRE

ENJEUX

PAGES 1 à 3

Entretien avec Pascal Bolo, adjoint aux Finances, à l'Évaluation des politiques publiques et au Dialogue citoyen

MÉTHODE

PAGES 2 et 3

Une démarche en trois volets

ANALYSE

PAGES 3 à 7

Conseils de quartier et dialogue citoyen : à la recherche d'un point d'équilibre

EXPERT ASSOCIÉ : Renaud Epstein, maître de conférences en sciences politiques à l'université de Nantes

PRÉCONISATIONS

PAGE 8

Ce qui va changer

ENJEUX

PASCAL BOLO, adjoint aux Finances, à l'Évaluation des politiques publiques et au Dialogue citoyen.

Un nouvel enjeu :

« **LE FAIRE ENSEMBLE** »

Les conseils de quartier dans leur nouvelle formule visent à coproduire des politiques publiques avec les habitants. L'évaluation de la démarche a permis d'associer de nombreux acteurs à la définition de pistes d'amélioration.

Pourquoi une nouvelle génération de conseils de quartier ?

Avec l'instauration du dialogue citoyen à Nantes, c'est une nouvelle étape pour la Ville qui place le « faire ensemble » comme mode de production des politiques publiques. La société civile est appelée à participer.

Ainsi l'expertise d'usage des citoyens associée à celle des services conjugue à l'expertise politique est la marque de fabrique du dispositif nantais. Cette nouvelle façon de faire est intégrée par les instances thématiques (Conseil nantais de la jeunesse, Conseil nantais des personnes handicapées, Conseil nantais pour la citoyenneté des étrangers). Dans la ligne du développement du dialogue citoyen que nous menons depuis plusieurs années, le moment était venu de chercher à concrétiser davantage notre préoccupation d'associer les habitants au développement de leur quartier et de leur ville. L'ambition est qualitative : arriver à coproduire les politiques publiques. Cet affichage fort, largement annoncé, a suscité beaucoup d'intérêt. Nous avons reçu beaucoup plus de demandes que nous ne l'imaginions, ce qui a retardé la constitution de ces instances, que nous voulions équilibrées et diversifiées dans la représentation. Ce temps de latence a malheureusement généré une première démobilité.

Quels sont les premiers constats ?

D'abord quelques éléments de méthode : l'évaluation a commencé en novembre 2011, soit un an après

le lancement du dispositif et avant la production des avis citoyens. Les conseils ont donc évolué pendant ce temps. Les résultats ont été présentés à 138 citoyens, avec lesquels nous avons débattu pour définir ensemble des pistes d'amélioration. L'évaluation a été elle-même très participative. Il s'agissait de croiser les points de vue de tout le monde : membres des conseils, techniciens, élus... Nous sommes ainsi parvenus à un diagnostic vraiment partagé sur ce qui avait marché ou non.

En terme de constats : à des degrés divers et sous des formes variées, des constantes sont apparues. Les ateliers citoyens remportent un fort taux de satisfaction pour la qualité des échanges et leur impact sur les politiques publiques concernées. Les services y ont, pour la plupart, trouvé leur compte. De belles rencontres ont eu lieu, en même temps qu'un apprentissage du respect des compétences des uns et des autres. Les résultats sont tout à fait intéressants. Des choses ont été produites que ni les uns ni les autres n'auraient fait seuls. Le revers de la médaille est que le dispositif s'est trop centré sur les ateliers, empêchant les conseils eux-mêmes de prendre corps, en tant qu'instances

d'échange sur la vie du quartier. Il y a eu au départ un malentendu, un décalage entre les conseils de quartier et l'image que les gens s'en faisaient. Il s'agit maintenant de trouver le point d'équilibre entre le vivre ensemble et le faire ensemble, entre information, coproduction, échanges et débats, implication dans la vie du quartier, initiatives concrètes... Il s'agit aussi de favoriser toujours plus de diversité des participants.

Quel rôle pour les élus dans les conseils ?

À l'évidence, il y a un manque, tant pour les élus que pour les citoyens, exprimé et réel, de présence et d'échange. Il faudra rééquilibrer le fonctionnement en centrant l'échange entre la Ville et les citoyens sur les politiques publiques, avec le souci d'être clair sur ce qui est négociable et sur ce qui ne l'est pas. La Ville passe commande d'un éclairage, celui de l'expertise d'usage. Les ateliers constituent une offre qualifiée et spécifique du dialogue citoyen pour coproduire les politiques publiques. Par ailleurs, les conseils de quartier devront laisser plus de place à l'information et aux échanges directs.

CONSEILS DE QUARTIER ET DIALOGUE CITOYEN : À LA RECHERCHE D'UN POINT D'ÉQUILIBRE

Après un appel à candidatures dépassant les espérances, la participation aux conseils de quartier a connu un essoufflement progressif en terme de candidatures dû au mode de recrutement, à une méthode en construction, au décalage entre les attentes et la réalité... Néanmoins, l'expérience a aussi fait la preuve de son intérêt et son évaluation propose de capitaliser les acquis et d'ajuster le rôle des conseils de quartier.

COPRODUIRE LES POLITIQUES PUBLIQUES AVEC LES CITOYENS

Le dispositif des conseils de quartier a débuté en septembre 2009 avec un message fort de la Ville adressé aux Nantais. Un nouveau cap pour la démocratie participative nantaise, un cap ambitieux du point de vue qualitatif : la coproduction des politiques publiques avec les citoyens dans des conseils de quartier renouvelés, tant dans leur fonctionnement que dans leur composition.

« Avec les conseils de quartier, on a gagné des gens qui comprennent mieux les enjeux. Mais on a perdu un lieu d'information, d'échanges, de recueil d'opinions. Car ne rencontrer les gens que dans le cadre des réunions publiques, ce n'est pas la même chose, n'y viennent que des gens inquiets, il y a une tonalité différente. »

Adjoint de quartier

En réponse à l'appel lancé par la Ville, près de 900 habitants et plus de 250 associations se sont portées volontaires. Le nombre de sièges ayant été limité pour garantir l'équilibre entre habitants volontaires (171), habitants tirés au sort sur listes électorales (171) et associations volontaires (163), tous n'ont pas pu participer. Un tirage aléatoire parmi les habitants volontaires et une concertation avec les associations a permis d'installer les 11 conseils de quartier nantais et d'en officialiser leurs membres, le 7 décembre 2009, à l'occasion d'une cérémonie en présence du maire, à la Cité des congrès.

Ce fort engouement des citoyens s'est aussi traduit par des attentes de natures variées : certains exprimaient le souhait de s'impliquer dans la vie de la cité, de participer à des débats et à la décision politique, d'autres voyaient là l'occasion d'apporter leur expertise d'usage — ou en tout cas leur bonne volonté — pour améliorer les conditions de vie du quartier ou être sollici-

MÉTHODE

Pilotage de la démarche : l'évaluation a été conduite avec l'appui de FORS-Recherche Sociale en association avec Voix Publique. Elle s'est déroulée entre novembre 2011 et mai 2012, avec un comité de pilotage associant la mission Citoyenneté et Territoires de la Ville de Nantes, les missions Dialogue citoyen de la Ville et de Nantes Métropole et la mission Évaluation de la Ville de Nantes.

Y fut également associé Renaud Epstein, maître de conférences en sciences politiques à l'université de Nantes, dont les travaux principaux concernent les politiques urbaines et leur évaluation.

Une méthode en trois volets :

- **Volet 1 - Lecture partagée du diagnostic et reformulation collective des questionnements évaluatifs :**
 - entretiens de cadrage auprès des pilotes du dispositif et de l' élu référent ;
 - séminaire commun aux équipes de quartier et directions thématiques associées aux conseils de quartier

pour revoir les questions évaluatives à partir d'un premier diagnostic partagé.

• Volet 2 - Objectivation et croisement des points de vue :

- analyse du profil statistique des participants et de la participation aux conseils de quartier ;
- entretiens collectifs avec les adjoints de quartier et entretien individuel avec un élu de l'opposition ;
- trois rencontres collectives avec des habitants s'étant retirés de la démarche et des habitants toujours mobilisés, en distinguant tirés au sort et volontaires ;
- entretiens collectifs avec les membres de deux conseils de quartier et les participants à trois ateliers citoyens ;
- entretiens téléphoniques individuels avec 29 conseillers habitants tirés au sort parmi quatre groupes : très mobilisés, mobilisés, mobilisés ayant décroché avant la fin, démobilités dès les premières séances ;
- trois rencontres avec des associations d'habitants ou des groupes constitués menant des actions collectives dans leurs quartiers mais non volontaires pour faire partie des conseils de quartier ou des ateliers citoyens ;

- enquête auto-administrée par mail, avec relance téléphonique, auprès des associations participant aux conseils de quartier (taux de réponse supérieur à 50%) ;

- entretiens semi-directifs avec les directions thématiques (15) et les équipes de quartier (11) ;
- Au total, 70 citoyens, 85 associations et 64 professionnels et élus ont pu donner leur point de vue.

• Volet 3 - Co-construction des préconisations :

- travail collaboratif avec le comité de pilotage d'évaluation sur les recommandations ;
- les pratiques d'Amiens, Grenoble et Strasbourg mises en perspective ;
- séminaires de travail collectif pour mettre en débat les résultats et enrichir les préconisations : avec les citoyens lors d'une séance inter-quartiers élargie aux participants aux ateliers (12 mai 2012, 138 participants), avec les adjoints de quartier, les équipes de quartier, les directions et les élus thématiques.

tés pour donner leur avis sur les projets en cours qui influent sur la vie du quartier. Il pouvait parfois aussi s'agir de mieux connaître ses voisins, de s'investir dans l'animation de la vie du quartier, tout simplement... Des attentes qui n'ont pas toutes trouvé réponse dans l'offre finalement proposée.

« Le renouvellement permis par le tirage au sort reste important. Mais là, on a traité de la même façon des professionnels comme les gens venus des associations, des tirés au sort, des nouveaux venus. Il faudrait une approche spécifique pour les tirés au sort, un accueil différent. »

Adjoint de quartier

UN NOUVEAU VISAGE POUR LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

Avec le renouvellement du dispositif, la Ville souhaitait redynamiser ses anciens comités consultatifs de quartier et aller plus loin dans la représentation de la diversité des points de vue citoyens.

À leur lancement, et en partie grâce au tirage au sort sur les listes électorales, la moitié des 505 membres des conseils de quartier sont des femmes et près des deux tiers en âge d'être actifs (30-59 ans). Les jeunes (11 % ont moins de 30 ans) et les couples avec enfants restent cependant peu nombreux, car plus difficilement disponibles. Y compris au niveau des associations, le renouvellement est indéniable : pour moitié, leurs représentants n'ont encore jamais participé à des instances de concertation de la Ville.

Ce renouvellement et cette diversité ont soulevé une difficulté nouvelle à laquelle la collectivité ne s'était pas préparée : accompagner des publics variés afin que chacun trouve sa place.

Deux ans après, en novembre 2011, sur les 342 habitants présents au lancement, 150 sont toujours impliqués ponctuellement ou régulièrement ; 80 parmi les 163 associations. Soit un taux de participation autour de 45 % du collège initial, comparable aux résultats observés dans les autres villes.

43 % des membres du collège initial habitants sont toujours impliqués deux ans après, 9 % activement.



Source : Fors-Recherche Sociale-Ville de Nantes, mai 2012

DES CITOYENS VOLONTAIRES MOBILISÉS DANS LA DURÉE

Les habitants qui sont toujours investis sont plutôt des volontaires, déjà habitués à des formes d'engagement citoyen car ils sont — ou ont déjà été — investis dans la vie associative et militante, y compris dans leur travail ou en tant que parents d'élèves... Sensibilisés aux démarches collectives, ils sont plus modérés dans leurs appréciations et souvent convaincus de l'utilité de participer. Ils disposent aussi d'un capital social et culturel leur permettant de s'exprimer en public et de participer à des échanges parfois relativement experts. Une caractéristique qui se retrouve à Nantes comme dans tous les conseils de quartier : les personnes propriétaires de leur logement se sont aussi senties plus concernées du fait de leur ancrage particulier dans le quartier.

Certains habitants ont moins réussi à trouver leur place : les habitants des quartiers prioritaires — déjà peu nombreux au démarrage et surtout issus du tirage au sort sur liste électorale — ou encore les jeunes, qui ne représentent plus que 5 % des conseillers de quartier toujours impliqués.

Quant aux tirés au sort sur liste électorale, ils représentent désormais 27 % des habitants.

En premier lieu, leurs motivations initiales étaient plus floues, les peu motivés ou sceptiques ont vite décroché... dans la mesure où ils s'étaient inscrits dans ce dispositif sans réelle motivation, via une sollicitation de la Ville (campagne téléphonique). Ces évolutions sont d'ailleurs fréquemment observées dans les démarches participatives...

« Il y a eu du décrochage car les gens étaient venus pour parler d'autre chose, mais ils n'ont pas pu s'exprimer car en fait c'était déjà plus ou moins acté... Les thèmes étaient déjà définis. »

Habitante volontaire, membre d'un groupe de travail

En second lieu, ce type de dispositif, exigeant et difficile à s'approprier, ne va pas de soi, il nécessite une mobilisation dans la durée difficilement tenable si l'on doute de son intérêt.

Un point positif et notable, la parité hommes/femmes initialement observée s'est maintenue dans le temps.

L'ouverture des ateliers citoyens en octobre 2010 à d'autres résidents du quartier a permis de recruter d'autres associations (80) et de nouveaux habitants, dans des proportions d'ailleurs quasiment équivalentes (172). Aux citoyens qui ont abandonné la démarche se sont substitués d'autres Nantais-es, pas forcément motivés par l'idée de participer aux conseils de quartier mais plus particulièrement intéressés par les thèmes proposés pour le travail en ateliers.

« Il y a des gens qui ne s'engagent pas parce qu'il y en a qui semblent tellement compétents que c'est un peu effrayant. »

Habitante volontaire, participant à un atelier, toujours « mobilisée »

MOBILISATION DANS LES ATELIERS, DÉMOBILISATION DANS LES CONSEILS

Le départ de certains citoyens a davantage été dû au fonctionnement des conseils de quartier qu'à l'offre de participation représentée par les ateliers. Ces derniers ont été appréciés et représentent l'élément de mobilisation et de satisfaction des habitants, notamment quand ils ont porté sur des problématiques concrètes de cadre de vie (déplacements doux, déchets, médiathèque...). Alors même que les avis citoyens ont été rendus et les réponses argumentées de la Ville apportées, les membres des ateliers souhaitent, en grande majorité, continuer à suivre les thématiques auxquelles ils ont contribué.

La désaffection des conseils de quartier tient à une conjonction de facteurs.

D'une part, le délai long entre l'installation des instances et le lancement opérationnel de l'offre de participation (près d'une année) n'a pas permis de maintenir la mobilisation initiale. La première année, les réflexions conduites à partir des portraits de quartier* avaient amené à préciser les enjeux prioritaires de chaque quartier pour définir trois ou quatre thèmes de

travail. Croisés avec les politiques publiques portées par la Ville, ces enjeux ont nourri la réflexion de la Ville pour proposer 26 mandats visant à produire des préconisations par les citoyens à partir de leur expertise d'usage. Les citoyens ne s'y sont pas vraiment retrouvés. Certains sujets n'ayant pas vocation à être mis en débat (stationnement, densité urbaine) ou faisant l'objet d'autres modalités de participation (chronobus) ont aussi généré de la frustration pour les citoyens qui auraient souhaité plus de souplesse et de latitude dans les objets de travail du conseil de quartier. Une déception difficile à surmonter pour certains. Dans certains cas, des sujets tels que le lien social, le cadre de vie, ou encore la valorisation du patrimoine ont pu être traités dans des groupes de travail sans mandat.

D'autre part, pour ceux qui n'étaient pas intéressés par un travail en atelier (avec mandat de la Ville) ou en groupe de travail (sans mandat), le fonctionnement des conseils

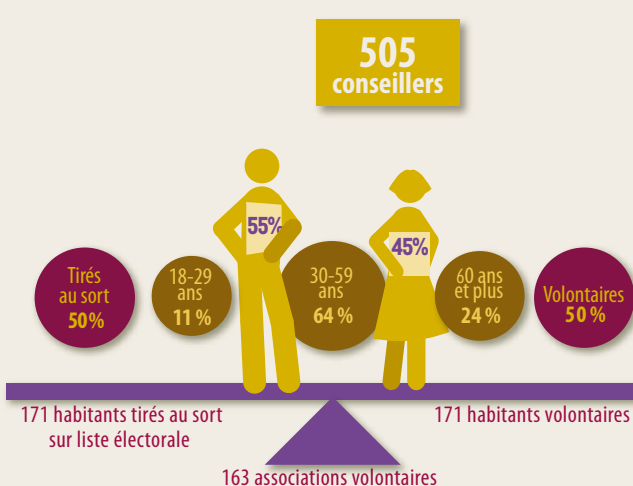
« J'ai beaucoup apprécié l'atelier déplacements doux, j'ai été très agréablement surpris : on nous a proposé de faire des dessins et de montrer comment on voyait les possibilités d'évolution, on a par exemple planché sur des cartes, des plans, avec l'impression que les échanges étaient ouverts. Par exemple, on a proposé de faire une piste cyclable le long du chemin de fer, et cela semble avoir été retenu. »

Habitant, participant à un atelier, toujours « mobilisé »

* Pour permettre une connaissance partagée du quartier, un portrait de quartier présentant ses grandes caractéristiques géographiques, urbaines, démographiques et socio-économiques a été discuté avec les conseillers. Des visites de quartier ou micro-quartier ont permis de compléter ces échanges.

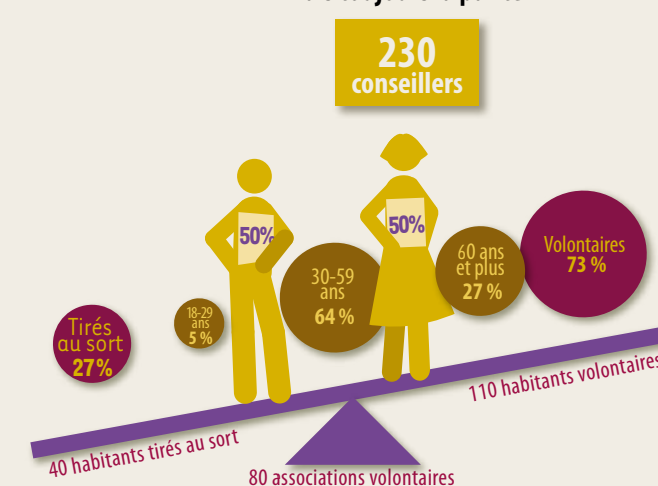
COMPOSITION DES CONSEILS DE QUARTIER

L'INSTALLATION EN DÉCEMBRE 2009
Un équilibre recherché



Source : Fors-Recherche Sociale-Ville de Nantes, mai 2012

DEUX ANS APRÈS
Une démobilitation des tirés au sort et des jeunes mais toujours la parité



de quartier n'offrait finalement pas d'autres propositions. Quelques plénières ont pu aborder d'autres sujets, comme les questions urbaines, mais c'est bien un espace d'information et d'échanges sur l'actualité du quartier qui a le plus manqué aux citoyens comme aux élus.

« On a participé à des ateliers. Mais pour ceux qui n'étaient que conseillers, cela n'avait aucun sens. D'ailleurs je pense qu'ils ont tous abandonné la démarche. Aux restitutions en plénière, on était entre nous uniquement, entre participants aux ateliers. »

Habitant tiré au sort,
participant à un atelier, toujours « mobilisé »

Finalement, l'instance conseil de quartier n'a pas pris sens, pas plus que le rôle dévolu à ses membres. Alors même que le mode de recrutement avait pu donner le sentiment d'être « élu » par la mairie. Un point est ressorti nettement à l'occasion de la mise en débat des résultats de l'évaluation : la nécessité de clarifier le sens du conseil de quartier et le rôle de ses membres.

La refondation du dialogue citoyen a conduit à confondre deux objets : les conseils de quartier qui relèvent d'une instance et les ateliers citoyens qui relèvent d'un mode de faire participatif, en référence à la charte du dialogue citoyen. Cette impulsion a absorbé l'énergie de l'institution et ses moyens, humains pour l'essentiel, au détriment du fonctionnement du conseil.

DES POLITIQUES PUBLIQUES ENRICHIES PAR UNE EXPERTISE D'USAGE

De l'avis de tous les acteurs du dialogue citoyen, habitants, élus et services, l'exercice des 26 avis citoyens des conseils de quartier s'avère positif, même si la démarche des ateliers est exigeante et demande beaucoup de disponibilité des uns et des autres.

« J'ai trouvé ça extrêmement intéressant, à titre personnel, c'est très positif. Je suis prêt à recommencer sans problème. Je suis un urbaniste manqué, ça m'a permis d'assouvir une frustration ! »

Habitant volontaire,
participant à un atelier, toujours « mobilisé »

Bien que l'évaluation soit intervenue avant la fin du mandat des conseils de quartier, les habitants et les associations retirent des bénéfices de leur participation. Ils ont une meilleure connaissance des politiques publiques ; ils sont satisfaits d'avoir été écoutés et d'avoir donné leur avis ; ils ont apprécié la convivialité et la dynamique de groupe. Même si les effets sur la politique publique et

les nouvelles actions qui en découlent ne peuvent pas encore être observées, les habitants expriment de fortes attentes à l'égard de la restitution des réponses argumentées, une étape clé pour crédibiliser la démarche.

UNE MISE SOUS TENSION DES PROFESSIONNELS

La charte du dialogue citoyen, socle de référence pour la coproduction, et le guide méthodologique qui structure le travail en ateliers, sont arrivés quelques mois après le lancement des conseils de quartier.

Cette mise en œuvre au fil de l'eau et notamment les allers-retours sur le calendrier, le rôle et l'organisation des différentes instances (plénières / ateliers / groupes de travail) avec un volume important de démarches à suivre en parallèle (trois ateliers ou groupes de travail en moyenne par quartier) a maintenu une pression constante sur les équipes, redoublée par l'impatience des habitants à démarrer très vite. Au risque de les détourner d'autres missions, et notamment le fonctionnement des conseils, investis la première année.

« Certaines thématiques comme les transports collectifs sont exclues des observations des conseillers de quartier, alors qu'il s'agissait du 1^{er} sujet de préoccupation exprimée sur le quartier. Il ne doit pas y avoir de domaine réservé aux élus et aux services. Si c'est le cas, cela doit être dit dès la première plénière, pour enlever toute ambiguïté. »

Membre du collège associatif

Enfin, l'extranet citoyen*, espace collaboratif numérique, n'a pas tenu toutes ses promesses. Là encore, le côté expérimental de l'outil est venu alourdir la charge de travail. Ses caractéristiques techniques (performance, ergonomie) et ses contraintes d'usages (accès limité, pas de possibilité collaboratives) sont venues compliquer la démarche au lieu de la soutenir... Malgré tout, l'extranet citoyen reste considéré comme pertinent par les citoyens qui expriment un intérêt significatif pour les outils collaboratifs numériques en matière de démocratie.

UN NOUVEAU MÉTIER ?

La plupart des directions de la Ville de Nantes et de Nantes Métropole appréhendent de mieux en mieux l'intérêt du dialogue citoyen et l'enrichissement que constitue l'apport direct des citoyens sur les politiques publiques. Des agents, parfois sceptiques au départ, sont aujourd'hui intéressés car l'expérience leur a apporté dans leur manière de travailler. De cette

*L'extranet citoyen : plateforme collaborative d'échanges et d'information pour les citoyens des conseils de quartier et des autres instances participatives.

RENAUD EPSTEIN, maître de conférences en sciences politiques à l'Université de Nantes.

« IL FAUT DE GRANDES AMBITIONS ET BEAUCOUP DE MODESTIE »

La démocratie participative locale est-elle un outil de dynamisation sociale ?

Le politiste Daniel Gaxie dénonce dans un ouvrage le « cens caché ». Un jeu de mots qui révèle le maintien de fait d'une démocratie censitaire dont les plus pauvres s'excluent eux-mêmes en s'abstenant de voter, voire en ne s'inscrivant même plus sur les listes électorales. Ils se sont mis hors-jeu parce que la participation à des conseils de quartier, par exemple, suppose à leurs yeux la connaissance de codes qu'ils ne maîtrisent pas, et parce qu'ils pensent que les débats sont trop éloignés de leurs préoccupations. L'un des objectifs des dispositifs de démocratie participative est de les raccrocher, de les intéresser à la chose publique, de leur redonner le sens de leur participation. Et, par là-même, de contribuer à leur socialisation ou resocialisation. C'est une grande ambition à porter avec beaucoup de modestie, car de nombreuses expériences montrent que cela ne fonctionne que rarement, ou très partiellement. Les dispositifs sont assez contraignants et peuvent, pour certains, être ressentis comme une mise à l'épreuve. En effet, même si l'on met en avant l'expertise d'usage et les compétences autres que politiques, encore faut-il que les personnes concernées prennent conscience qu'elles possèdent ces compétences, et qu'elles osent les partager, c'est-à-dire qu'elles osent prendre la parole. Les publics éloignés de l'expression publique ne se sentent pas légitimes pour intervenir. Ils se retrouvent associés à des personnes qui sont souvent, au contraire, des militants associatifs aguerris et qui ont tendance à monopoliser les débats. Cela participe de la démobilité des autres.

l'expérience se dégage deux fonctions différentes : l'animation du groupe et le pilotage de la démarche participative. Les deux sont difficilement conciliables par une même personne : d'un côté, accompagner la liberté des réflexions et des propositions ; de l'autre, instruire les préconisations et organiser l'arbitrage avec des marges de manœuvre contraintes.

Cette nouvelle façon de faire révèle la nécessité de formaliser davantage (mandat, avis, réponses) pour garantir que le processus arrive à son terme. Elle exige aussi de faire appel à des compétences spécifiques pour construire une animation attractive, soutenir des dynamiques de groupe créatives ou encore concevoir des méthodes de travail qui permettront à un groupe de citoyens de produire des préconisations. Cette professionnalisation est essentielle pour aborder des thèmes plus sociaux tels l'isolement et

Mais certaines expériences montrent que cela peut marcher et permettre à des exclus du débat public de retrouver confiance en eux-mêmes et en la démocratie. Il faut pour cela mobiliser des compétences particulières en animation pour favoriser l'« empowerment », la prise en charge de l'individu par lui-même, de sa destinée économique, professionnelle, familiale et sociale.

Est-il trop ambitieux de vouloir coproduire avec la société civile les politiques publiques ?

Le postulat de départ est ambitieux. Il s'agit, du point de vue de l'action publique, de mieux comprendre les besoins auxquels les politiques publiques doivent répondre en instaurant une approche remontante : partir des besoins au lieu de proposer d'emblée des solutions. C'est une vraie ambition managériale de réforme administrative, c'est en tout cas clairement sous cet angle que Nantes a choisi d'organiser son dispositif. L'évaluation ne permet pas aujourd'hui de prendre la mesure de cette coproduction mais, de mon point de vue, l'objectif n'est pas « trop ambitieux »... à condition de bien fixer des limites : jusqu'où on coproduit ? Comment faire quand les attentes exprimées ne recoupent pas la manière dont les techniciens et politiques voient les choses ? Pour éviter de décevoir, il faut bien expliquer les règles en amont, définir qui arbitre. Éventuellement, on peut commencer par les services municipaux dont la culture se prête plus au dialogue et à la coproduction que d'autres, par exemple dans le secteur du travail social ou de l'aménagement urbain... Là encore, il faut savoir être ambitieux tout en restant modeste.

la précarité ou encore les liens entre générations... Sans une animation de qualité et adaptée, il est difficile de maintenir une mobilisation de tous quelque soit son profil et de parvenir à une production d'avis pertinents sur des sujets aussi larges et plus abstraits qu'un projet d'équipement ou qu'un aménagement.

« Je sais qu'ils nous attendent au tournant. Car l'investissement dans l'atelier a été très important, et pourtant il y a de la méfiance. Je l'ai entendu, "Mais de toutes façons, tout est pipé, vous n'allez rien faire". (...) Bon, leurs préconisations m'ont rassuré, cela correspond à des choses concrètes vers lesquelles va le service. Mais le plus dur à juguler, ce sera le temps. Donc, la question des moyens et du temps pour réaliser va se poser. »

Direction thématique

CE QUI VA CHANGER

L'énoncé de départ – la coproduction des politiques publiques avec le citoyen – est confirmé. Les difficultés constatées, les apports et les attentes convergent pour capitaliser et progresser autour de trois axes.

① Rééquilibrer la fonction des conseils entre information et offre de participation

À l'occasion de trois ou quatre réunions plénières par an, les citoyens trouveront dans les conseils un lieu d'information générale sur les projets du quartier. L'ensemble de l'offre de participation sur le territoire, dont les ateliers citoyens font partie, sera proposé dans un agenda de la concertation au quartier. Une plénière publique sera par ailleurs dédiée à la restitution des réponses argumentées de la Ville aux avis produits dans le cadre des ateliers citoyens.

② Favoriser la diversité et la mobilisation des participants à travers les modalités de recrutement

L'appel à volontariat auprès des associations et des habitants (dont les habitants déjà mobilisés) et le tirage au sort sont maintenus mais le numerus clausus est levé. Les citoyens seront conviés à une séance d'installation par quartier, conviviale et déjà conçue en mode participatif. Cette première rencontre vise à lever les malentendus et à apprendre à se connaître. Elle permettra aussi d'être à l'écoute des souhaits de thématiques à creuser. Les citoyens formaliseront leur engagement à l'issue de la présentation de la participation au quartier, comprenant le programme d'ateliers. Les effectifs seront dès lors stabilisés.

L'accompagnement pour aller chercher et maintenir les publics dits éloignés sera renforcé à travers la mobilisation des élus (aller vers) et des anciens membres du conseil (parrainage).

③ Consolider l'ingénierie professionnelle du dialogue et ajuster les moyens nécessaires à sa qualification

Les propositions de coproduction en atelier citoyen seront ajustées. Sur la base d'un programme proposé par la Ville, un seul atelier citoyen sera proposé par quartier, auquel s'ajoutera un atelier général en inter-quartiers. Des formations aux techniques d'animation de groupe seront proposées aux agents de la Ville et les démarches conduites par les directions thématiques seront accompagnées en interne.

Les résultats et préconisations de cette évaluation ont été présentés fin juin 2012 à l'occasion des onze plénières qui se sont tenues avec les conseils de quartier. Leurs mises en œuvre seront effectives à l'occasion des nouveaux conseils de quartier installés en novembre 2012.

Nantes primée pour la dimension participative de l'évaluation des conseils de quartier

L'AFIGESE, l'Association Finances Gestion Évaluation des collectivités territoriales a décerné en septembre 2012, le prix de l'innovation pour la dimension participative et la transparence mises en œuvre dans le cadre de l'évaluation des conseils de quartiers qui a associé l'ensemble des parties prenantes à la démarche et un nombre important de citoyens.

LES CAHIERS DE L'ÉVALUATION des politiques publiques ont pour objet de répondre aux engagements de transparence et de publicisation des résultats d'une démarche d'évaluation qui associe les citoyens et la société civile. Les cahiers participent ainsi de l'animation du débat public sur des questions qui croisent politiques publiques municipales et sujets de société, tels qu'ils se posent à Nantes et que la Ville souhaite partager avec les acteurs locaux et nationaux. La Ville de Nantes s'est engagée à développer une pratique de l'évaluation qui s'appuie sur les principes de la Charte de la Société française de l'évaluation des politiques publiques.

Directeur de la publication : Pascal Bolo

Co-directrices de la publication : Francine Fenet et Sandra Rataud

Rédaction : Pascale Wester (journaliste), Audrey Daniel (responsable des études, mission évaluation Ville de Nantes).

Ont participé à ce numéro : Karen Burban-Evain, Cécile Stern.

Coordination : Nathalie Giraudon

Mise en page : Vu par...

Impression : Chiffolleau

Diffusion : 1 500 exemplaires