

*Quand une citadelle technique se met à l'épreuve de l' « impératif délibératif ».  
Récit et analyse pragmatique d'une procédure de type « mini public » dans le domaine de l'eau potable.*



## **ANNEXES**



# LISTE DES ANNEXES

Annexe 1. Les entretiens menés dans le cadre du projet Dem'eau .....	4
<b>1. Au niveau local et/ou interne</b> .....	<b>4</b>
1.    Objet de l'entretien .....	4
2.    Liste .....	4
<b>2. Au niveau externe</b> .....	<b>8</b>
1.    Le jury briochin .....	8
2.    L'atelier citoyen Dem'eau.....	12
Annexe 2. La note de cadrage du projet Dem'eau.....	16
<b>1. Démocratie participative : de quoi parle-t-on ?</b> .....	<b>16</b>
1.    Une distinction préalable : démocratie participative et gestion de proximité.....	16
2.    La démocratie participative : quelques éléments de clarification et de précision sur les attendus potentiels pour Nantes-Métropole .....	18
<b>2. D'où on part et où on peut aller</b> .....	<b>21</b>
1.    Les politiques de l'usager à Nantes Metropole : un rapide panorama.....	21
2.    Ambition et enjeux de la RI « politique de l'eau potable ».....	22
<b>3. Mise en œuvre opérationnelle</b> .....	<b>25</b>
1.    Principes généraux de la recherche-intervention.....	25
2.    Organisation.....	25
3.    Calendrier .....	25
Annexe 3. La journée de formation-action à la démocratie participative.....	28
Annexe 4. Les groupes témoins.....	30
Annexe 5. Avis final de l'atelier citoyen Dem'eau.....	32
<b>1. Avant-propos</b> .....	<b>32</b>
<b>2. Préambule</b> .....	<b>34</b>
<b>3. Développement</b> .....	<b>35</b>
1.    Propositions d'amélioration et de compléments aux dispositifs existants de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable de Nantes Métropole. ....	35
2.    Description d'une vision future d'une gestion plus participative du service d'eau potable de Nantes Métropole. ....	38
<b>4. Conclusion</b> .....	<b>40</b>
Annexe 6. Le théâtre-forum .....	42
<b>1. Saynète 1</b> .....	<b>42</b>
<b>2. Saynète 2</b> .....	<b>43</b>
<b>3. Saynète 3</b> .....	<b>44</b>

# ***ANNEXE 1. LES ENTRETIENS MENES DANS LE CADRE DU PROJET DEM'EAU***

---

## ***1. AU NIVEAU LOCAL ET/OU INTERNE***

---

### ***1. Objet de l'entretien***

*Les entretiens au niveau local / interne signalés ici ont été menés dans le cadre de la recherche-intervention, ils s'insèrent dans un contexte plus large d'interaction(s) permanente(s) avec les gestionnaires et praticiens de la Direction de l'eau. Ils sont par ailleurs intégrés et analysés dans le journal de bord de la recherche-intervention (380p.).*

Les entretiens menés au niveau interne dans la période exploratoire du projet *Dem'eau* étaient ouverts et articulés autour de grands axes :

- Etat des relations avec la Direction de l'eau (DE) de Nantes Métropole (NM)
- Etat des connaissances, attentes, craintes et représentations sur la démocratie participative en général
- Attentes (éventuelles) quant à une offre de participation citoyenne dans le domaine de la gestion de l'eau potable à NM
- Enjeux de la citoyenneté dans le domaine de l'eau potable à NM
- Procédures susceptibles d'être expérimentées pour une mise en débat de l'eau potable à NM

Nous avons par ailleurs à dispositions dix-neuf entretiens réalisés par Owen Jeffs au cours de son enquête exploratoire pour son mémoire de Master de recherche (Jeffs, 2006).

### ***2. Liste***

- *7 entretiens avec des acteurs associatifs et /ou membres de la société civile organisée et /ou des dispositifs existants (Conseil de Développement et CCSPL) de Nantes Métropole (NM)*

<i>Interlocuteur</i>	<i>Date et lieu</i>
Directeur du CD (avec le référent interne du projet <i>Dem'eau</i> )	31 mai 2007 Siège du CD
Directeur du CD de NM	14 juin 2007 Siège du CD
Adhérente associative et présidente Association ECOREV	20 septembre 2007 Domicile de l'interlocutrice
Adhérent associatif et président ADEEC	21 septembre 2007 Siège de NM
Adhérent associatif UFC - Que choisir ? 44	5 octobre 2007 Siège de l'association
Adhérent associatif et salarié Ecopole, Maison de l'environnement, CPIE de Nantes	5 octobre 2007 Locaux d'Ecopole
Adhérente associative CLCV 44	8 octobre 2007 Siège de l'association

▪ **7 entretiens avec des acteurs politiques ou gestionnaires, hors commanditaires du projet, concernés par le schème participatif / susceptibles d'être impliqués dans le projet *Dem'eau***

<i>Interlocuteur</i>	<i>Date et lieu</i>
Chargé de mission « relations avec les associations » Ville de Nantes	26 juin 2007 Siège de NM
Sociologues du GERS <sup>1</sup>	16 juillet 2007 Locaux du GERS
Elue à la démocratie locale Ville de Nantes	2 octobre 2007 Hôtel de Ville
Responsable Agenda 21 Ville de Nantes	3 octobre 2007 Bureau de l'interlocuteur
Responsable de l'Agenda 21 de NM	9 octobre 2007 Bureau de l'interlocutrice
Chargée de la communication de la Ville de Nantes	12 octobre 2007 Hôtel de Ville
Directeur du Conseil Nantais de la Citoyenneté des Etrangers	29 octobre 2007 Bureau de l'interlocuteur

▪ **7 entretiens avec des élus et gestionnaires commanditaires de la démarche de recherche-action**

<sup>1</sup> GERS : Groupes Etudes Recherches Sociales, Nantes.

<i>Interlocuteur</i>	<i>Date et lieu</i>
Chef de Service « Finances, Prospective, Gestion » et référent interne de <i>Dem'eau</i>	08 décembre 2006 Bureau DE
Président au Dialogue Citoyen et à la Gouvernance (DGC) et référent de <i>Dem'eau</i>	2 mars 2007 Siège de NM
Chef de Service « Finances, Prospective, Gestion » et référent interne de <i>Dem'eau</i>	11 avril 2007 Bureau DE
Directeur de la Direction de l'eau (DE)	16 mai 2007 DE
Directeur de la Direction Générale Environnement et Service Urbains (DGESU)	30 mai 2007 Bureau de l'interlocuteur
Vice-président en charge de l'eau potable à NM	17 Juillet 2007 Hôtel de Ville, bureau de l'interlocuteur
Président au Dialogue Citoyen et à la Gouvernance (DGC) et référent de <i>Dem'eau</i>	19 mai 2009 Siège de NM
Maire de La Chapelle-sur-Erdre et Vice Président de NM au DCG	Jeudi 26 mars 2009 Transport SNCF Nantes-Paris

▪ *16 entretiens avec des agents techniques et praticiens de la DGE SU, la Direction de l'eau ou la régie d'eau potable*

<i>Interlocuteur</i>	<i>Date et lieu</i>
Service Etudes et Travaux Réseaux de la Régie	04 décembre 2006 Site de l'usine de Laroche
Chef de service « Ressources Humaines » de la DE	04 décembre 2006 Site de l'usine de Laroche
Agents du Service Clientèle de la Régie	13 décembre 2006 Site de l'usine de Laroche
Chef de service du service Clientèle de la régie	13 décembre 2006 Site de l'usine de Laroche
Pose de compteurs SRU avec les agents de la distribution de la régie	16 décembre 2006 Sur le terrain
Chef de service Etudes Réseaux de la régie	16 décembre 2006 Site de l'usine de Laroche
Chef de service Distribution de la régie	19 décembre 2006 Site de l'usine de Laroche
Service Clientèle de la régie	21 décembre 2006 Site de l'usine de Laroche
Cellule Etudes et Travaux Spécifiques	03 janvier 2007 Site de l'usine de Laroche
Chef de service de la cellule Qualité Sécurité Environnement de la DE	Pluriels
Agents de quart	14 janvier 2007
Service Exploitation des Installations de la régie	Site de l'usine de Laroche
Agent du service Distribution de la régie	23 janvier 2007 Sur le terrain
Responsable de la mise en place du système d'assainissement non collectif, Direction de l'assainissement (DA)	21 mai 2007 DA
Chef de service DGE SU	17 juillet 2007 Bureau DGE SU
Directeur de la régie d'eau potable	18 avril 2007 Site de l'usine de Laroche
Chef de service Installations de la Régie	18 avril 2007 Site de l'usine de Laroche

## ***2. AU NIVEAU EXTERNE***

---

### ***1. Le jury briochin***

#### *a. Liste*

*15 entretiens ont été menés avec les acteurs du jury citoyen réalisé en 2003 sur le territoire de Saint Brienc sur la gestion des déchets.*

<i>Interlocuteur</i>	<i>Date et lieu</i>
Citoyen ayant participé aux réunions publiques	27 août 2007 Domicile de l'interlocuteur
Elu local et Président de la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha	27 août 2007 Bureau de l'interlocuteur
Directeur du SMICTOM des Châtelets	28 août 2007 SMICTOM des Châtelets
Président du SMICTOM des Châtelets	28 août 2007 SMICTOM des Châtelets
Membre et secrétaire de la FAPEN	28 août 2007 Locaux de la FAPEN
Membre de VivArmor	29 août 2007 Locaux de VivArmor
Elu local et Vice-président du SMICTOM	29 août 2007 Mairie de Trégueux
Maire de Trégueux et Vice-président du SMICTOM	29 août 2007 Mairie de Trégueux
Panéliste	10 octobre 2007 Domicile de l'interlocutrice
Panéliste	10 octobre 2007 Domicile de l'interlocutrice
Panéliste	15 octobre 2007 Bureau professionnel de l'interlocuteur
Deux panélistes	16 octobre 2007 Domicile de l'interlocutrice
Scrutateur	17 octobre 2007 Gare SNCF, Paris
Scrutatrice	10 septembre 2007 Bureau DE



## *b. Grille d'entretien*

*Ci-dessous, la grille d'entretien générique, qui pouvait être adaptée en fonction du profil de l'interviewé(e) (maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, élu local, membre associatif, juré(e), citoyen « ordinaire » ayant pris part aux réunions publiques...).*

### ▪ *Genèse de la procédure*

– Comment s'est construite l'idée de mettre en place un jury citoyen ? Quels sont les acteurs qui ont promu cette idée ?

– Qui a été à l'origine des choix concernant l'armature, par exemple les différentes instances d'encadrement et de surveillance des débats, les choix de sélection des citoyens... Ces différentes options ont-elles été négociées en concertation entre les commanditaires et organisateurs du jury citoyen, ou ont-elles été proposées et acceptées/imposées par une partie prenante précise (ex. sur volonté des commanditaires ou proposition de la maîtrise d'œuvre) ? La possibilité de co-construire les règles du débat avec un panel de citoyens a-t-elle été évoquée ?

– Quelles furent les négociations autour de cette procédure ? Quels étaient les arguments défendant cette idée de jury citoyen : le débat public comme moyen d'élargir le panel des solutions techniques en permettant l'expression des points de vue multiples ? Un instrument d'apaisement du conflit ?

### ▪ *Catégories d'acteurs en présence*

– Quelle était la répartition des catégories d'acteurs (politique, technique, citoyen, associatif...) selon les différentes options techniques pour gérer les déchets ?

– Quels étaient les forces d'intérêt en présence (question des « lobbies » politiques, économiques, industriels, environnementaux...) ? Qui incarnait/représentait ces forces d'intérêt tout au long de la procédure ? Y avait-il un équilibre dans la représentation des forces d'intérêt en présence ?

– Quelle était la composition du comité de pilotage et comment s'est-il constitué ?

– Quelles étaient les relations entre la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage ?

– On peut constater, au sein du panel d'experts et également du Conseil de scrutateurs, qu'une majorité d'acteurs sont en faveur d'une autre solution technique de l'incinération, donc un certain déséquilibre. Ce déséquilibre était-il voulu ? Souhaité/désiré par les promoteurs du dispositif ? Est-il le résultat d'un choix sous contrainte (manque de temps matériel pour rééquilibrer le panel) ? Ce déséquilibre a été signalé lors d'une réunion du comité de pilotage. Le manque de temps pour rééquilibrer les panels invoqué par la maîtrise d'œuvre était-il la seule raison ?

– Le Conseil de scrutateurs : on peut voir dans le cahier des charges que le Conseil de scrutateurs assure de multiples fonctions. Quels sont les acteurs qui ont décidé de ces fonctions ? On peut voir également que les scrutateurs ont pour la grande majorité des activités militantes et/ou associatives : était-ce voulu (c'est-à-dire, était-ce un critère de recrutement) ? Était-ce considéré comme un moyen de garantir leur impartialité en tant que scrutateurs ? De garantir la diversité ? La représentativité ? La pluralité des points de vue et opinions ? Pourquoi ce qui constituait un critère d'exclusion pour le panel de citoyens ne l'est pas pour la sélection des scrutateurs, voire était peut-être un critère de recrutement ?

– Au vu de cet ensemble de faits, pensez-vous qu'il y a eu un cadrage préalable de la procédure en défaveur de l'incinération comme solution technique ?

– La majorité des élus locaux et des responsables des syndicats semblait être en faveur de l'incinération. Qu'en était-il après le jury citoyen ? Les positions des divers groupes d'acteurs ont-elles évolué ?

▪ *Sélection du panel citoyen*

– Solliciter l'avis sur l'exclusion de citoyens ayant un lien ou intérêt avec le sujet du jury citoyen ou des acteurs impliqués : d'où vient ce choix ? Pensez-vous que ce choix a été un paravent efficace contre les éventuelles dérives d'une procédure participative (instrumentalisation du débat, etc.) ?

– Que diriez-vous du comportement du panel citoyen tout au long de la procédure ? Les citoyens étaient-ils embarrassés initialement ? Les différentes phases du processus (formation, séminaires avec les experts, réunions publiques...) ont-elles permis aux citoyens de s'intéresser aux problématiques induites par la question posée, de s'appropriier la procédure et de s'exprimer ? Les citoyens ont-ils notablement évolué au cours de la procédure, que ce soit dans leur comportement ou dans leur perception des enjeux liés à la question posée ?

▪ *Déroulement du jury citoyen*

– Evolution de « l'ambiance générale » au cours de la procédure (savoir si elle a permis d'évacuer de façon sereine les conflits, l'expression de tous les avis...)

– Comment les différents acteurs ont-ils « joué le jeu » de la participation ?

– Structure binaire de la procédure : première phase en huis clos et seconde phase publique. Cela a-t-il garanti un bon fonctionnement en termes de passation des informations et de formation du public à la problématique du débat public ?

– Panel citoyen et passation du savoir/du pouvoir : il semble que le panel citoyen, après la première phase de formation en confiné, devienne lui-même maître d'œuvre en organisant sous encadrement étroit par le Conseil de scrutateurs, les réunions publiques. Qui est à l'origine de ce choix ? Cela vous a-t-il semblé capital/bénéfique/risqué/inutile ? Comment les citoyens ont-ils réagi et rempli ce rôle ?

– La maîtrise d'ouvrage a exprimé son regret quant à une faible participation du public. Quelles en sont les raisons ? Le faible degré d'attractivité du sujet, les déchets, (argument soulevé par la maîtrise d'œuvre), vous semble-t-il un argument pertinent ? Quels autres facteurs explicatifs d'un relatif désintéressement du public pour la procédure ? L'obligation de suivre les quatre réunions peut-il être un facteur explicatif ?

▪ *Portée et « mémoire » de l'expérience*

– Que vous apporté cette expérience de DP ?

– Est-ce que cette expérience a fait changer votre conception de la politique (la gestion des affaires publiques) et du politique (protéger l'intérêt général) ?

– A-t-elle changé votre rapport à la citoyenneté, à la sphère des citoyens ?

– A-t-elle modifié votre conception de la démocratie participative et son articulation avec la démocratie représentative ?

– *A posteriori*, qu'est-ce qui selon vous aurait pu être ajouté/arrangé pour une meilleure qualité et efficacité de la démarche ? Auriez-vous pu/voulu changer quelque chose ? Souhaité voir d'autres éléments de fond, d'organisation... et lesquels ? « Si c'était à refaire », au vu de votre expérience, prendriez-vous part à nouveau à une telle démarche participative ?

## 2. L'atelier citoyen Dem'eau

### a. Liste

Outre un entretien « test » auprès d'un panéliste de la Conférence citoyenne Nantes Métropole / Saint Nazaire, douze entretiens ont été menés auprès des jurés de l'atelier citoyen Dem'eau.

<i>Interlocuteur</i>	<i>Date et lieu</i>
Garance	10 mars 2009 Domicile de l'interlocutrice
Isabelle	11 mars 2009 Domicile de l'interlocutrice
Alex	12 mars 2009 Domicile de l'interlocuteur
Brigitte	17 mars 2009 Bureau DE
David	20 mars 2009 Domicile de l'interlocuteur
Jean	23 mars 2009 Domicile de l'interlocuteur
Karl	24 mars 2009 Domicile de l'interlocuteur
Hélène	31 mars 2009 Bureau DE
Mathieu	14 avril 2009 Domicile de l'interlocuteur
Clarisse	17 avril 2009 Domicile de l'interlocutrice
Nathalie	30 avril 2009 Bureau DE
Françoise	30 avril 2009 Domicile de l'interlocutrice

### b. Grille d'entretien


*En italique, sont indiquées les annotations, directives et éventuelles relances pour l'intervieweur*

#### « Vous, avant l'atelier »

1. Aviez-vous déjà entendu parler de démocratie participative ? Saviez-vous de quoi il s'agissait ? Si oui, qu'entendiez-vous par ce terme ?
2. Etes-vous impliqué(e) dans une association, un collectif de quartier, un parti ou autre ?


3. Plus généralement, comment exercez-vous votre citoyenneté ? Qu'est-ce qu'être citoyen(ne) pour vous ?
4. Lorsque Nantes Métropole vous a contacté(e), comment avez-vous perçu cette prise de contact ? Quelle réaction ?
5. Avez-vous été surpris(e) ? Vous êtes-vous demandé « *pourquoi moi* » ? (*Oui/non, pourquoi ?*)
6. Y-a-t-il eu des réticences de votre part ? « *Est-ce que je peux être utile ?* » (*Oui/non, pourquoi ?*)
7. Avez-vous tout de suite saisi de quoi il s'agissait ? La demande était-elle claire selon vous ? (*Oui/non, pourquoi ?*) *Eclaircissements sur les éventuels quiproquos. Point à ne pas omettre car il semblerait que la majeure partie des citoyens n'ont pas saisi le sujet d'emblé. Quiproquo sur le thème de l'eau : « Oui mais moi je croyais qu'on allait parler de l'eau », à vérifier.*
8. Vous êtes-vous tout de suite senti concerné(e) par le sujet, la gouvernance des services urbains ? (*Oui/non, pourquoi ?*) *Qu'entendez-vous par le terme de « gouvernance » ? Cela avait-il du sens pour vous ? Question à reporter en « Vous, après » dans le cas où les citoyens n'avaient pas compris tout de suite le mandat, en posant la question au présent.*
9. Finalement, pourquoi avoir dit « oui » ?
10. Aviez-vous déjà des attentes ou était-ce pour « voir » ? Aviez-vous des craintes avant de démarrer le travail ? (*Oui/non, lesquelles ?*)
11. Pensiez-vous que l'on puisse faire appel aux citoyens pour répondre à des questions techniques comme celle soulevées par la gestion de l'eau ? (*Oui/non, pourquoi ?*)

---

 **« Vous, pendant l'atelier »**

1. Vous êtes-vous senti(e) à l'aise avec le sujet ?
2. L'avez-vous préparé ?
3. Vous êtes-vous senti(e) à l'aise avec le dispositif mis en place ? Les séances prévues vous ont-elles paru adaptées ?
4. Le dispositif et l'environnement étaient-ils propices à l'échange d'idées ? Y avait-il d'éventuelles barrières à la communication ? (*Oui/non, pourquoi ?*)
5. Avez-vous pu vous exprimer facilement ? (*Oui/non, pourquoi ?*)
6. Avez-vous le sentiment d'avoir été écouté(e) ? (*Oui/non, pourquoi ?*)
7. Vous sentiez-vous à l'aise avec les autres membres du panel ? (*Oui/non, pourquoi ?*)
8. L'équipe d'animation a-t-elle joué son rôle ? A-t-elle été un bon « guide » ? (*Oui/non, pourquoi ?*)

---

 **« Vous, face à l'information »**

1. Comment vous êtes-vous approprié(e) le mandat ? (*Après évacuation des quiproquos*)
2. Les informations délivrées lors des séances de l'atelier étaient-elles accessibles et compréhensibles, notamment pour l'appropriation du mandat ? Suffisantes ?

3. Comment vous êtes-vous approprié(e) la documentation ? (*Dossier et livres remis*)
  4. Vous êtes-vous senti perdu(e) à un moment donné ? (*Oui/ non, pourquoi ?*)
  5. Les intervenants étaient-ils accessibles / compréhensibles ? *Pouviez-vous les questionner comme vous le souhaitiez par exemple ? Etaient-ils en nombre suffisant ? Qu'avez-vous retenu ?*
  6. Que pouvez-vous me dire à propos du théâtre-forum ? Qu'en est-il ressorti ? *Aide à la communication ? Faire passer les messages ? Rendre les situations concrètes ?*
  7. Que pouvez-vous me dire sur les visites ? *En quoi vous ont-elles aidées ?*
  8. Comment avez-vous perçu le Grand témoin ? *Quel rôle avait-il selon vous ? Qu'a-t-il apporté ?*
- 

### « **Vous et le groupe** »

1. Comment avez-vous fait connaissance avec les autres membres du panel ? Le contact a-t-il été facile ?
  2. Comment vous êtes-vous senti(e), vous dans ce groupe ?
  3. Y-a-t-il eu une bonne cohésion de groupe ? Chacun avait-il une place ?
  4. Cette cohésion a-t-elle renforcé ou non votre sentiment de légitimité ? (*question à poser si la question de la compétence ou de la légitimité est abordée*)
  5. Chacun pouvait-il s'exprimer librement ?
  6. Pensez-vous que tout le monde s'est « embarqué » dans le projet avec les mêmes attentes ? Quelles étaient les vôtres ? *Ont-elles évolué ? De quelle manière ?*
  7. Les points de désaccords étaient-ils fréquents ? Donnai-ils lieu à des négociations ? *Si oui, comment cela se passait-il ?*
  8. Y avait-il des points sur lesquels vous ne pouviez pas trancher ? Le consensus était-il difficile à trouver ?
- 

### « **Vous, après l'atelier** »

1. Comment avez-vous vécu les séances de travail après l'atelier ? *Besoin d'émancipation ? Encadrement encore nécessaire ? Besoin d'informations ?*
2. Qu'est-ce qui fait qu'à un moment donné on se sent éventuellement plus légitime pour répondre à une question comme celle de la gouvernance ? A quel moment situeriez-vous cet instant chez vous ?
3. Qu'est ce qui différencie selon vous, ce que vous avez fait dans cet atelier de ce que votre voisin pourrait effectuer s'il se mettait à réfléchir sur la même question ?
4. Quel regard portez-vous sur votre démarche ?
5. Selon vous, tout le monde peut-il participer à ces ateliers ? (*Oui/ non, pourquoi ?*) *Sinon, à quels obstacles pensez-vous ?*
6. Avez-vous le sentiment d'avoir endossé un rôle dans le groupe ? *Si oui, lequel et qu'est ce qui vous a poussé à « jouer » ce rôle ? En quoi cela a-t-il été constructif (ou non) ?*

7. Comment percevez-vous avec le recul, votre investissement ? *Comment passe-t-on du « oui pourquoi pas mais... » à « oui et j'aimerais en faire d'avantage ! ».*
  8. Qu'est ce que cela a produit/changé chez vous ?
  9. Votre vision de la citoyenneté a-t-elle changé ? Si oui, en quoi ?
  10. Votre vision de l'Elu a-t-elle changé ?
  11. Qu'attendez-vous aujourd'hui du travail que vous avez effectué ? Des élus ?
- 

 « ***Vous et la logistique de l'atelier*** »

1. Ces ateliers ont-ils été contraignants pour vous ? Avez-vous dû faire des « sacrifices » pour y participer ? (famille, travail, loisirs, finances...)
2. Auriez-vous aimé avoir plus de temps ?

## ***ANNEXE 2. LA NOTE DE CADRAGE DU PROJET DEM'EAU***

---

Selon les termes de la « convention de recherche et développement partagés » liant le *Cemagref* et Nantes Métropole, « les services publics locaux de demain ne pourront pas se construire sans la participation active des usagers ». La mise en œuvre de cette participation constitue le thème de recherche n°4 de la convention.

Dans ce cadre, un premier état des lieux sur la participation de l'utilisateur de l'eau potable à l'action publique a été conduit par Owen Jeffs dans le courant de l'été 2006. Les principaux résultats ont été présentés aux responsables de la Direction de l'eau et de la Régie communautaire lors d'une réunion qui s'est tenue le 20/10/2006. Ce chantier est désormais repris par Clémence Bedu, dans le cadre d'une recherche-intervention dirigée par R. Barbier et co-encadrée par M. Tsanga.

Cette note qui présente la problématique du thème de recherche et ses attendus opérationnels et scientifiques est aussi une contribution pour l'élaboration du mandat opérationnel de C. Bedu. Elle intègre les éléments discutés lors du comité de pilotage de la convention de recherche, qui s'est tenu à Nantes le 11/01/2007. Elle est structurée comme suit : une première partie clarifie la notion de démocratie participative ; une seconde partie brosse un rapide bilan des démarches engagées à Nantes Métropole, puis propose un premier repérage des enjeux propres à la recherche-intervention envisagée avec la Direction de l'Eau ; enfin, la troisième partie est consacrée à la mise en œuvre opérationnelle.

### ***1. DEMOCRATIE PARTICIPATIVE : DE QUOI PARLE-T-ON ?***

---

#### ***1. Une distinction préalable : démocratie participative et gestion de proximité***

La notion de participation étant fortement polysémique, il est indispensable de préciser d'emblée la signification que nous lui donnons. Nous proposons ici de distinguer deux ensembles de pratiques au sein de ce qu'on appellera globalement les politiques de l'utilisateur : la démocratie participative d'une part, la gestion de proximité d'autre part. Nous présentons ci-après leurs principales caractéristiques, tout en rappelant brièvement le contexte de leur émergence.

La gestion de proximité vise l'amélioration de la relation de service. Elle relève donc très clairement du registre consumériste qui s'est imposé depuis une quinzaine d'années à l'ensemble des services publics, dans le sillage du *new public management* et de la montée en puissance des régulations marchandes. Le « client » en constitue la figure emblématique. Dans le domaine de l'eau, cette évolution a été renforcée par le contexte difficile des années 90 (fortes hausses, scandales...), qui a conduit les distributeurs d'eau à se lancer dans une politique de « rattrapage



commercial » en direction des usagers (Pflieger, 2003), entraînant à leur suite les régies. Il s'agissait de regagner une confiance fortement érodée, et de sortir « par le haut » du débat sur le prix de l'eau en l'orientant vers la notion de performance. Il s'agissait aussi, dans une logique de développement commercial, d'enrichir le contenu en services autour de ce bien à la fois banal et étroitement encadré sur le plan réglementaire.

De son côté, la démocratie participative (DP) s'inscrit dans le registre civique. Elle s'enracine pour une part dans les dynamiques et conflits urbains des années 70, avec en particulier les « groupes d'action municipale », et pour une autre part dans une tradition historique plus longue d'administration déléguée, consistant pour le pouvoir à confier tout ou partie de ses décisions à une « commission » rassemblant les divers intérêts concernés. Sur fond d'évolutions sociales structurelles, la montée en puissance actuelle des revendications et des initiatives se réclamant de la DP a pu être interprétée comme marquant l'entrée dans un « nouvel âge de l'action publique ». Pour reprendre les catégories de R. Laufer (1984), il ne suffit plus qu'une décision émane de la Puissance publique, ou même qu'elle vise une finalité de Service public, pour qu'elle soit légitime et socialement acceptée : l'association des citoyens concernés est désormais requise, qu'il s'agisse pour ceux-ci d'intervenir au niveau de la conception de l'action, de sa mise en œuvre ou de son évaluation. Sur ce plan également, le domaine de l'eau a suivi un cheminement spécifique : l'exigence de transparence y est plus fortement marquée que dans d'autres secteurs, et la (re)découverte des effets indirects, sociaux et environnementaux notamment, des politiques de l'eau a renforcé la légitimité de la participation citoyenne. Le tableau ci-après résume les principales caractéristiques de ces politiques de l'utilisateur.

	Politiques de l'utilisateur	
	Démocratie participative	Gestion de proximité
Finalité	Associer les citoyens à la conduite de l'action publique	Améliorer la relation de service
Qualités sollicitées	Compétences démocratiques des citoyens : s'exprimer, écouter, arbitrer, s'engager	Expertise d'usage du consommateur
Effets attendus	Renforcer l'efficacité et la légitimité de l'action publique	Améliorer la satisfaction des usagers
Modalités possibles	De l'information-consultation à la décision partagée	De la démarche qualité à la territorialisation des services
Exemples	Débat public organisé, CCSPL	Enquêtes de satisfaction, CCSPL

Certes, ces deux ensembles de pratiques doivent être regardés comme complémentaires : la participation peut notamment se traduire *a minima* par l'exercice d'un pouvoir d'interpellation des élus et des agents par les habitants, susceptible d'entraîner des modifications concrètes en termes de gestion de service. Inversement, des interrogations d'abord centrées sur la gestion du service peuvent ensuite conduire les usagers à remonter vers des questions concernant les finalités de l'action publique. Mais les différences ne doivent pas être occultées, et c'est bien le versant « démocratie participative » qui est au centre de la recherche-intervention.

## ***2. La démocratie participative : quelques éléments de clarification et de précision sur les attendus potentiels pour Nantes-Métropole***

Après avoir distingué la DP de la gestion de proximité, il convient désormais d'apporter quelques précisions et de tenter de lever certains malentendus au sujet de la démocratie participative. On va le faire en partant de deux objections couramment formulées à son encontre : d'abord un doute sur la réalité même de la demande de participation ; et ensuite une incrédulité sur la possibilité pratique et l'intérêt, le cas échéant, de donner suite à cette demande.

### *a. Les citoyens sont-ils vraiment demandeurs ?*

Pour un professionnel de l'eau, la première objection a pour elle toute l'évidence que procure, jour après jour, l'expérience du contact avec les usagers. Effectivement, l'eau potable fait partie pour ces derniers de l'infrastructure de la vie quotidienne, et leur intérêt à cet égard ne s'éveille généralement qu'en cas de dysfonctionnement perçu : rupture d'alimentation, altération du goût, suspicion de pollution, hausses de prix jugées excessives... Mais cette posture consumériste, bien réelle, ne peut être comprise qu'au regard de cet autre phénomène qu'est la monopolisation historique de la décision par des professionnels, seuls habilités, pour les uns, à dire ce qu'on peut faire, et pour les autres, à dire ce qu'on doit faire. En d'autres termes, le « consommateur exigeant » est aussi, dans une certaine mesure, le double de la « citadelle technique » : il lui a délégué tout pouvoir de décision, en échange du droit à être exigeant, dans les limites définies par le règlement de service et la charte d'engagement.

Ce contrat spécifique entre la collectivité et les habitants renvoie en dernier ressort au modèle socio-historique de développement des réseaux techniques urbains. Cependant, comme on l'a signalé, la multiplication des revendications de participation témoigne d'une transition vers un autre schéma de relation entre la puissance publique et les citoyens. Dans ce cadre général, les situations de crise font parfois office d'accélérateur ou de déclencheur d'une réappropriation citoyenne des problématiques urbaines, y compris celles qui présentent une forte composante scientifique ou technique. A l'inverse, dans des contextes plus apaisés comme celui de la gestion de l'eau à Nantes Métropole, la participation suppose un réel volontarisme politique, témoignant de l'ambition de contribuer à l'approfondissement de la démocratie locale en explorant pour cela une piste parmi les plus prometteuses.

Puisque la demande de participation des citoyens-usagers ne peut être considérée dans notre cas de figure comme une donnée de départ, elle sera à construire et à maintenir dans la durée. La question initiale se transforme alors et devient : *les citoyens seront-ils preneurs ?* L'obstacle ici réside moins dans le désintérêt que dans la suspicion vis-à-vis de ces initiatives, qui ont souffert et souffrent encore du décalage fréquent entre les ambitions proclamées et les pratiques réelles. Pour G. Marcou (1999), le problème vient en particulier du fait que les organes élus ne se sentent pas nécessairement engagés par ce qui a été proposé lors des phases de participation. Ces dernières apparaissent alors finalement comme des rituels vides, dont les participants tirent la leçon suivante : « ça ne sert à rien, puisqu'on ne prend pas notre avis en compte ! ».

Il conviendra naturellement, dans la phase préparatoire, de valider ces hypothèses et, le cas échéant, de mieux cerner les formes et les raisons locales de ce désintérêt et de ce scepticisme.

Mais on peut d'ores et déjà avancer qu'une condition nécessaire pour surmonter ces obstacles consistera pour Nantes Métropole à s'engager sur un objectif clair et « attractif ». Pour utiliser un outil de repérage commode, l'échelle de la participation de S. Arnstein (1969) présentée dans l'encadré ci-dessous, cela impose d'aller au-delà de la « coopération symbolique », et donc de s'orienter vers une forme de partage du pouvoir à définir. *A minima*, un retour de l'autorité publique à destination des participants sur le devenir des résultats de la démarche devra être prévu dès le départ.

*L'échelle de la participation d'Arnstein*

Mise au point aux Etats-Unis à la fin des années 60 pour clarifier la pratique participative dans le cadre des politiques de renouvellement urbain, cette échelle comporte 8 degrés rassemblés en 3 niveaux :

- non-participation : manipulation et thérapie
- coopération symbolique : information, consultation, apaisement
- pouvoir effectif : partenariat, délégation de pouvoir, contrôle citoyen

*b. Les citoyens peuvent-ils vraiment apporter quelque chose ? Quels peuvent être les attendus opérationnels pour Nantes-Métropoles ?*

Si on surmonte ces premiers obstacles, surgit tout aussitôt une seconde objection : à supposer qu'on parvienne à intéresser des usagers, en quoi pourraient-ils être plus légitimes que les élus et efficaces que les services ? Insistons d'emblée sur ce point décisif : la démocratie participative telle que nous la concevons ne se substitue pas à la démocratie représentative, et il ne s'agit donc pas de « redonner la parole au peuple » contre ou par dessus les élus. En d'autres termes, la démocratie participative n'est pas synonyme de démocratie directe, elle vise, comme l'écrit le philosophe D. Bourg (2006), à « aider les élus à mieux travailler » en éclairant « à l'amont [leur] décision sur un sujet particulier alors que le mandat qui leur a été confié et la responsabilité qui leur a été accordée sont généraux ».

Plus précisément, les citoyens profanes peuvent contribuer tout d'abord à élargir le contexte de la décision, en favorisant la prise en compte d'aspects de la réalité, de groupes d'acteurs, d'enjeux ou même d'options techniques qui, sans eux, auraient été écartés du fait par exemple des routines de pensée qui, inéluctablement, se mettent en place au sein de tout groupe plus ou moins clos sur lui-même. Ensuite, ces mêmes citoyens peuvent enrichir les critères de la décision et donc, ce faisant, contribuer à redessiner les contours de l'intérêt général spécifique à une question donnée. Pour donner un exemple dans le domaine des déchets, c'est bien la participation citoyenne, certes conflictuelle et assez brouillonne, qui avait conduit, à Lille, à recadrer le projet d'incinérateur en termes d'« équilibre urbanistique » et non pas, comme présenté initialement, en termes d'« équilibre énergétique », amenant d'ailleurs sur ce point les experts à réévaluer leur position (Barbier, 2001).

La qualité de ces contributions ne doit rien au hasard. La démocratie participative est tout sauf un processus de prise de parole spontanée et « authentique », et par conséquent cacophonique et stérile. Elle repose au contraire sur deux piliers solides que sont l'information-formation des profanes d'une part, et des procédures favorisant la discussion argumentée d'autre part. En premier lieu, la participation impose une première phase, plus ou moins longue, d'information et de formation, qui repose sur des visites, des auditions d'experts... Ainsi, les participants de la

première conférence de citoyens sur les OGM ont reçu une information complète sur le sujet, et ils ont été confrontés aux experts et aux représentants des divers intérêts en la matière (Boy, Kammel *et al.*, 2000). La sélection des experts auditionnés et la nature de la formation reçue font naturellement partie de la démarche elle-même.

En second lieu, plusieurs travaux ont souligné l'importance décisive de la procédure sur la qualité de la participation, comme sur l'intérêt des propositions qui en résultent (Bacqué, Rey *et al.*, 2005) ; (Callon, Lascoumes *et al.*, 2001). Les procédures, qui définissent par exemple les modalités de prise de parole et d'interaction entre les membres du panel et entre le panel et les experts, ou encore l'articulation entre les travaux du panel et d'autres enceintes de participation comme les réunions publiques..., doivent être conçues pour orienter les débats vers ce qu'on appelle la délibération. Celle-ci se distingue aussi bien du marchandage, qui prévaut lorsqu'on laisse aux prises des individus défendant leurs intérêts respectifs, que de l'agrégation des opinions individuelles, telle qu'on l'obtient par exemple à travers les sondages. Cette singularité de la délibération est obtenue par la confrontation réglée et encadrée des points de vue, dont l'expérience montre qu'elle possède suffisamment de force pour faire évoluer les positions initiales des participants et les conduire, parfois, vers un consensus d'intérêt général.

Outre ces effets potentiels sur la qualité et la légitimité de la décision, la participation de l'usager-citoyen établit un lien avec le thème de l'évaluation de l'action publique locale également en chantier à Nantes-Métropole. En effet, si l'existence de processus de type participatif contribue à enrichir le contenu de l'action, elle constitue en soi un nouveau critère de conception de l'action publique dont il conviendra d'évaluer les effets et les bénéfices dans le temps. De ce point de vue, la participation est porteuse de nouveaux critères d'évaluation a posteriori de la politique locale de l'eau. La participation est enfin susceptible de favoriser le développement des capacités civiques de la population, ainsi que le renforcement du lien social en faisant émerger les enjeux sociaux pertinents dont l'action publique doit se saisir. Cela sera naturellement à valider et à préciser dans le cadre des démarches entreprises, qui s'inscrivent dans une logique d'expérimentation.

### *c. Brève présentation de quelques procédures*

Parallèlement à la multiplication des expériences, les typologies s'affinent et permettent d'ordonner les diverses modalités de participation en fonction de leur ambition, de leur caractère ponctuel ou permanent, de leurs modalités de fonctionnement... Contentons-nous ici d'une brève présentation de quelques procédures emblématiques :

#### ▪ *Débat public*

Selon les propres termes de la Commission nationale du débat public, « le débat public, procédure régie par la loi du 27 février 2002, est une étape dans le processus décisionnel, s'inscrivant en amont du processus d'élaboration d'un projet. Il n'est ni le lieu de la décision ni même de la négociation, mais un temps d'ouverture et de dialogue au cours duquel la population peut s'informer et s'exprimer sur le projet selon des règles définies par la CNDP ».

#### ▪ *Sondage délibératif*

Plusieurs dizaines de citoyens (300 pour un sondage délibératif sur la délinquance organisé à Manchester dans les années 90), sélectionnés sur des critères de représentativité socio-démographique, sont réunis le temps d'un week-end. Ils sont sondés une première fois, puis, répartis en petits groupes, reçoivent diverses informations, et en délibèrent. A l'issue du week-end, ils sont à nouveau sondés individuellement. Le postulat sous-jacent est que, les participants

étant représentatifs de la population, tous les citoyens, s'ils étaient immergés dans un processus informatif et délibératif, en arriveraient aux mêmes conclusions que celles de l'échantillon. Ce dispositif semble toutefois particulièrement lourd et coûteux à mettre en place.

- *Conférence / jury citoyen*

La conférence de citoyens peut être définie comme suit : « Confrontés à une question technique ou scientifique controversée qui constitue ou risque de devenir un véritable enjeu politique ou social, les responsables politiques demandent à quinze à dix-huit citoyens, totalement profanes en la matière, de donner un avis, après avoir reçu une information complète sur le sujet et s'être confrontés aux experts et aux représentants des divers intérêts en la matière » ; son objectif est de « contribuer à créer un véritable espace de débat public sur des sujets où la parole et même l'information sont trop souvent réservées à certains groupes défendant des intérêts particuliers » (Boy, Kammel *et al.*, 2000). On peut imaginer que de tels panels se succèdent dans le temps afin d'impliquer un nombre conséquent de personnes. De telles conférences ont été utilisées en France au niveau national pour les OGM et les boues de station d'épuration. Au niveau local, un jury citoyen a fonctionné pour la construction éventuelle d'un incinérateur à St-Brieuc, en parallèle avec des réunions publiques.

- *Budget participatif*

Procédure devenue emblématique de la participation locale, le budget participatif est un mécanisme par lequel les populations décident de tout ou partie d'un budget. Il permet de sensibiliser et de responsabiliser les citoyens aux contraintes et enjeux de la gestion publique locale, tout en restant dans le cadre de la démocratie représentative puisque la ratification et le chiffrage définitifs des choix budgétaires demeurent du domaine des autorités compétentes.

## ***2. D'OU ON PART ET OU ON PEUT ALLER***

---

### ***1. Les politiques de l'usager à Nantes Métropole : un rapide panorama***

A la direction de l'Eau de Nantes Métropole, la politique de l'usager se décline principalement de la manière suivante :

- versant « proximité » : démarche qualité et ses prolongements (enquêtes de satisfaction, chartes de service) ;
- versant « participation » : mise en œuvre de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL).

Le travail réalisé par Owen Jeffs a bien mis en évidence les aspects bénéfiques pour la relation de service des enquêtes de satisfaction conduites dans le cadre de la démarche qualité. Le bilan qu'il dresse sur le fonctionnement de la CCSPL est nettement plus critique. Si le formalisme réglementaire est en effet scrupuleusement respecté (présence d'associations représentatives, fréquence des réunions...), le constat porté par certains acteurs sur le fonctionnement de la commission est assez désabusé : « ça ne sert à rien ». Dans sa configuration actuelle, avec notamment son caractère multi-services (eau, assainissement, déchets, transports) et son

ouverture exclusive à des représentants de groupes déjà organisés (associations), cette commission ne paraît pas à même d'atteindre un objectif de mise en débat démocratique des finalités et des choix structurants du service de l'eau potable. D'où le souci de la Direction de l'eau, en plein accord avec l'autorité politique, de consacrer une recherche-intervention à l'amélioration du lien entre les usagers-citoyens et l'autorité organisatrice.

Ce rapide état des lieux doit encore être replacé dans une perspective plus large qui est celle du volontarisme municipal (Nantes) et communautaire en matière de participation. L'agglomération nantaise est en effet une des pionnières en termes d'engagement dans la démocratie locale, ce dont témoigne la multiplication de dispositifs « participatifs » : Commissions Consultatives des Services Publics Locaux, Comités Consultatifs de Quartier, Carrefours des Citoyens, Conseil de Développement, Conseil Nantais de la Jeunesse... (Galic, 2004). Néanmoins, ce succès sémantique et formel ne doit pas masquer une autre réalité sociale. En effet, les dispositifs, labellisés comme participatifs, s'ils sont nombreux, semblent peu ou mal exploités (exemple de la CCSPL), et restent pour la plupart des structures collégiales relativement fermées. Deuxièmement, il convient de souligner la persistance d'une confusion conceptuelle. Au regard de l'échelle d' Arnstein (1969), les dispositifs labellisés comme participatifs ne le sont pas véritablement. Ils relèvent tout au plus d'une coopération symbolique. Cette situation n'est d'ailleurs pas propre à Nantes Métropole. L'enquête menée à Montfermeil, Reims, Nantes et Dijon par Donzelot et Epstein (2006) à propos de la politique de la ville montre qu'il n'existe aucun cas effectif de participation en France. Troisièmement, si [le Chargé de mission à la cohésion sociale de Nantes Métropole] souligne l'émergence de politiques co-concertées dans le domaine de l'habitat et de l'urbanisme, il n'en demeure pas moins que ces initiatives, très contrôlées, relèvent d'une impulsion municipale ou communautaire descendante. On notera enfin que Nantes Métropole ne s'est pas (encore ?) dotée à ce jour d'un document-cadre sur la participation, à l'image de la Charte de la citoyenneté de Poitiers ou de la Charte de la participation du Grand Lyon ou d'Auxerre.

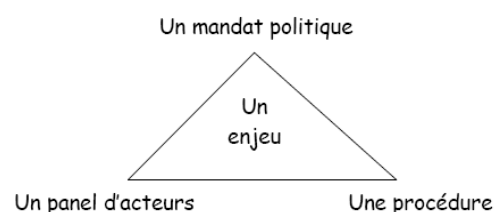
## ***2. Ambition et enjeux de la RI « politique de l'eau potable »***

### *a. D'un point de vue opérationnel*

Dans sa dimension opérationnelle, la recherche-intervention vise à concevoir, expérimenter et évaluer de nouvelles procédures participatives. Plus précisément, le projet peut être énoncé ainsi, de manière à mettre bien en évidence les divers ingrédients nécessaires à son bon déroulement :

*Fort de l'appui d'un mandat politique clair et ambitieux, concevoir une (des) procédure(s) et composer un (des) panel(s) d'acteurs afin de mettre en débat un (des) enjeu(x) structurant(s) de la politique de l'eau potable*

Cela correspond au schéma suivant :



Outre l'enjeu, sur lequel nous reviendrons, chacun des pôles de ce triptyque est important. Pour les raisons que nous avons évoquées plus haut (intéresser et contrer le scepticisme), le **mandat politique**, tout d'abord, doit être clair et ambitieux. Il devra notamment préciser à quel stade et avec quels objectifs la participation sera introduite dans le processus décisionnel. Il se déclinera ensuite selon des **procédures** qui seront bâties sur la base d'une identification précise des attentes et contraintes de l'ensemble des acteurs, et au regard d'une analyse préalable des modalités actuelles de décision des questions liées à l'eau. A cet égard, une analyse du fonctionnement actuel du système d'action « gestion de l'eau potable » est indispensable. Les procédures s'inscriront, autant que faire se peut, dans le prolongement d'une riche expérience nantaise, et s'appuieront sur les retours d'expérience nationaux et internationaux. Ces derniers ont permis notamment de dégager un certain nombre de conditions nécessaires au succès de la participation : indépendance, transparence, précocité et influence réelle sur la politique pour que la participation bénéficie d'une légitimité publique ; accessibilité aux ressources (information...), clarté des tâches, adéquation au processus décisionnel et à l'enjeu pour garantir la qualité de mise en œuvre de la démarche - voir notamment G. Rowe et J. Frewer, (2000).

La réflexion sur les procédures ne saurait par ailleurs être dissociée de celle portant sur les compétences et outils nécessaires à leur mise en œuvre. En particulier, la recherche-intervention pourrait être l'occasion de réfléchir à l'usage des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication, dont le potentiel en matière de renouvellement de la démocratie locale commence seulement à être exploré (Vedel, 2003). Les NTIC abaissent notamment le coût d'accès aux informations, et permettent de diversifier les modes de participation et donc les publics touchés.

Enfin, la composition du **panel d'acteurs** soulève un certain nombre de questions décisives. Tout d'abord, il faudra spécifier le public auquel s'adresse la démarche : à des « usagers avertis », par exemple des militants associatifs ? à des « usagers profanes », volontaires ou tirés au sort ? à un mélange de ces deux groupes ? La réponse à cette question aura des répercussions sur la procédure, dans la mesure où celle-ci devra prévoir le cas échéant des modalités d'interaction spécifiques entre ces deux groupes, dont les intérêts et les objectifs ne sont pas nécessairement convergents (Rui et Villechaise-Dupont, 2005). En particulier, les associations peuvent craindre d'être dépossédées du statut d'interlocuteurs privilégiés des autorités locales que leur confère nombre de procédures réglementaires.

Par ailleurs, la composition du panel devra également intégrer un objectif de représentativité sociologique, nécessaire pour en assurer la légitimité tant au regard des élus qu'aux yeux du reste de la population. Sur ce plan, elle devra notamment promouvoir la participation des plus défavorisés en termes économiques et/ou de niveau de formation. L'expérience montre en effet que ceux-ci sont parmi les plus difficiles à mobiliser, leur auto-exclusion provenant d'une combinaison de manque d'information, de manque de confiance en soi et plus généralement d'une attitude générale de retrait vis-à-vis de la vie publique. En préalable, une étude sur les représentations, attentes et préventions éventuelles des citoyens par rapport à la démocratie participative pourra être conduite.

Quant aux **enjeux** susceptibles d'être mis en débat et pouvant servir de support à la recherche-action, on peut citer à ce stade :

- le contrat d'objectifs liant Nantes Métropole à la régie communautaire, occasion de redéfinir les contours, les enjeux et les missions du service public ;
- la future usine de production, occasion de mettre en débat la question de la solidarité territoriale ainsi que celle de la sécurité de fonctionnement souhaité ;

- la politique tarifaire, avec notamment l'enjeu d'une éventuelle tarification sociale, occasion d'une réflexion sur la contribution du service à la cohésion sociale.

Le choix devra être raisonné au regard du mandat politique, de l'analyse de la complexité propre à chacun de ces enjeux et du défi qu'il pose en termes de mobilisation des citoyens. Mais la participation pourrait aussi être engagée d'abord et/ou parallèlement sur des enjeux plus modestes, dans une logique d'apprentissage mais également pour limiter les phénomènes d'auto-exclusion. De manière générale, selon l'ADELS (1999), une association « experte » de la participation citoyenne et des enjeux de la démocratie locale, il semble important de diversifier les thèmes et les formes de participation pour en favoriser la greffe locale. Au-delà de ces démarches qui présenteront un caractère expérimental, il s'agira de réfléchir plus profondément à l'évolution des procédures de prise de décision et d'évaluation dans le domaine de l'eau, en évaluant les résultats obtenus et en suggérant des moyens susceptibles de pérenniser les procédures les plus prometteuses.

### *b. D'un point de vue scientifique*

Sur un plan plus théorique, outre l'étude détaillée des modalités et conditions de la « greffe » de la participation au sein d'une « citadelle technique », la recherche-intervention doit permettre de poursuivre le travail de défrichage entrepris par Callon, Lascoumes *et al.*, (2001) sur la démocratie technique (DT), cette variante de la démocratie participative appliquée à des projets à forte composante technico-scientifique et, de ce fait, longtemps réservé aux seuls experts. Les auteurs ont notamment établi que, à condition de respecter certains critères, la participation des « groupes concernés » pouvait se révéler très utile et pertinente pour prendre des décisions plus efficaces et légitimes. Mais de nombreuses questions demeurent en suspens :

- les critères d'organisation et de mise en œuvre des procédures proposés par les auteurs doivent être mis à l'épreuve, et probablement enrichis et spécifiés ;
- la réflexion sur les supports (formations, visites, maquettes, simulations, jeux de rôles...) permettant aux participants de se construire un point de vue sur des questions techniques, sans pour autant devenir aux-mêmes des experts, n'en est qu'à ses prémices ;
- la DT déplace les frontières mais ne les abolit pas : il est donc également important de saisir comment, par qui, sur quelles bases, sont renégociées les frontières entre ce qui fait l'objet du débat (par exemple, un cahier des charges), et ce qui est hors débat (la sélection de l'option technique la plus en adéquation) ;
- enfin, l'identification des ressorts de l'engagement / désengagement des profanes dans une procédure de DT doit être approfondie.

La recherche-intervention engagée doit également pouvoir enrichir les réflexions en cours sur l'intérêt et l'apport de la posture de recherche-intervention (cf ci-après) dans le développement de la connaissance en sciences de gestion. Peu de travaux de ce type ont été menés au sein de collectivités locales, et l'expérimentation représentée par ce chantier de la participation devrait également contribuer à l'amélioration générale des méthodes de recherche-intervention.



### **3. MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE**

---

#### **1. Principes généraux de la recherche-intervention**

La décision de mener le programme de recherche prévu selon une démarche de recherche-action est issue de la volonté de faire progresser conjointement le service public à Nantes-Métropole, et la recherche sur la gestion des services publics. En effet, selon la définition de K. Lewin, pionnier de la recherche-action, reprise par Gueissaz, Corajoud *et al* (2006), ce type de démarche « poursuit un objectif dual qui consiste à réussir un projet de changement délibéré et ce faisant, faire avancer les connaissances fondamentales dans les sciences humaines et sociales ». Ce choix trouve une seconde justification dans le fait que la recherche-action apparaît comme un champ fertile pour favoriser « la production et l'appropriation par les acteurs de savoirs reliés à leur pratiques, ce que la recherche classique a du mal à faire » (P.-M. Mesnier et P. Missote, 2006).

Sur un plan sémantique, la littérature en sciences humaines et sociales se réfère plutôt au concept de *recherche-intervention*. C'est le cas en sociologie, avec Herreros (2004), ou encore en sciences de gestion avec David (2000). Au-delà des différences de perception, les principes à l'œuvre dans ce processus associant à la fois chercheurs et acteurs reposent fondamentalement :

- sur un statut particulier du chercheur et du terrain dans le déroulement du processus expérimental : il y a co-construction du problème et co-production des connaissances ;
- sur l'intervention au sein de l'organisation comme support à la recherche ;
- sur la production de connaissances à la fois scientifiques et utiles à l'action ;
- sur une intention ou sur la recherche de changements non définis a priori mais dont il faut rendre compte ;
- sur des méthodes d'investigation spécifiques qui vont de l'observation à la compréhension des phénomènes étudiés, incluant la perception à la fois individuelle et collective qu'ont les acteurs de la nouvelle réalité induite par la recherche-action.

#### **2. Organisation**

Une organisation conforme aux principes de la recherche-intervention devra être mise en place : il s'agit d'imaginer le cadre permettant des échanges réguliers et constructifs entre les « chercheurs-acteurs » d'une part, c'est-à-dire l'équipe du Cemagref, et les « acteurs-chercheurs » d'autre part, autrement dit les porteurs politiques et techniques de la politique communautaire de l'eau.

Deux pistes complémentaires doivent être envisagées :

- la constitution d'un groupe de pilotage ;
- l'organisation d'un séminaire permettant, avec l'apport de chercheurs et praticiens extérieurs, une familiarisation progressive avec les concepts, les procédures, les enjeux et difficultés de la démocratie participative.

#### **3. Calendrier**

La recherche-intervention coïncidant avec le déroulement de la thèse de C. Bedu, on tablera sur une période de 3 années. A titre encore largement provisoire, on peut se donner comme point de départ le calendrier suivant :

2007	2008	2009
Phase 1 : travail exploratoire Phase 2 : mise au point d'un protocole	Mise en œuvre de la démarche et évaluation ex post Propositions de réajustement / prolongement	Suite et fin du travail opérationnel, inscription de la participation dans la durée, rédaction de la thèse

En 2007, la phase 1 de travail exploratoire (repérage des enjeux susceptibles d'être mis en débat, identification des attentes et contraintes des divers acteurs concernés, constitution d'une base de données sur les diverses procédures actuellement disponibles) aboutira à une première présentation lors du séminaire du 28 juin 2007.

### Références bibliographiques

ADELS, (1999), "La participation : entre choix et organisation de société." *Territoires* (sept.-oct.), pp. 1-32.

Arnstein, S., (1969), "A Ladder of Citizen Participation." *JAIIP*, 35 (4), pp. 216-224.

Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey, et al., Eds. (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*. Recherches. Paris, La Découverte 314.

Barbier, R., (2001), "Comment étendre la démocratie aux projets techniques ?" *Démocratie et management local*. J.-J. Rigal. Paris, Dalloz, pp. 181-198.

Bourg, Dominique, (2006), *Comment aider les élus à mieux travailler?*, site internet Telos - Agence intellectuelle.

Boy, Daniel, Dominique Donnet Kammel, et al., (2000), "Un exemple de démocratie participative. La conférence de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés." *Revue Française de Science Politique*, 50 (4-5), pp. 779-809.

Callon, M., (1999), "Ni intellectuel engagé, ni intellectuel dégagé : la double stratégie de l'attachement et du détachement." *Sociologie du travail*, 41 (1), pp. 65-78.

Callon, M., P. Lascoumes, et al., (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris, Seuil 358 p.

David, Albert, (2000), "La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management ?" *Les nouvelles fondations des sciences de gestion. Eléments d'épistémologie de la recherche en management*. R. Laufer, pp. 44-59.

Donzelot, Jacques et Renaud Epstein, (2006), "Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine." *Esprit* (juillet), pp. 5-34.

Galic, Mathias Le, (2004), *La démocratie participative. Le cas nantais*. Paris, L'Harmattan 222 p.

Gueissaz, Christen, Geneviève Corajoud, et al., (2006), *Recherche-action, Processus d'apprentissage et d'innovation sociale*. Paris, L'Harmattan.

- Herreros, Gilles, (2004), "Sociologie d'intervention : sociologie plastique. Métis et métissage." *Gérer et Comprendre* (75), pp. 81-92.
- Jeffs, Owen, (2006), *L'évaluation de l'action publique locale par les usagers-citoyens : le cas de la direction de l'eau de Nantes Métropole*. Paris, Ecole nationale supérieure des Mines de Paris 87 p. p.
- Laufer, R., (1984), "L'acceptabilité sociale : une problématique." *Revue Française de Gestion* (46), pp. 52-60.
- Pflieger, G., (2003), *Consommateur, client, citoyen : l'usager dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Le cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France. Thèse pour le doctorat d'urbanisme-aménagement*. Paris, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 495 p.
- Rowe, Gene et Lynn J. Frewer, (2000), "Public Participation Methodes : A framework for Evaluation." *Science, Technology, and Human values*, 25 (1 - winter 2000), pp. 3-29.
- Rui, Sandrine et Agnès Villechaise-Dupont, (2005), "Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée." *Espaces et sociétés* (123), pp. 21-36.
- Vedel, Thierry, (2003), "L'internet et ses usages citoyens." *Cahiers Français* (316), pp. 81-87.

## ***ANNEXE 3. LA JOURNEE DE FORMATION-ACTION A LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE***

---

Afin d'explorer collectivement les craintes et espoirs nourris à propos de la démocratie participative ainsi que la perception de l'expertise technique sur la place du citoyen dans ce domaine, une journée « formation-action » à la démocratie participative (FA) a été conçue en collaboration entre chercheurs et praticiens, et menée le 17 janvier 2008 avec les gestionnaires et agents de la Direction de l'eau (DE) et de la régie de l'eau.

La matinée a été consacrée à un exercice de Métaplan. Cette activité créative consiste à poser une ou des question(s) aux participants qui y répondent par écrit sur des post-it ensuite collés sur de grands panneaux. Elle permet de produire en groupe un grand nombre d'idées, de regrouper ces idées (et éventuellement de les hiérarchiser) et d'aboutir à des solutions ou de définir des plans d'actions. Ici, la question posée au groupe était la suivante : « *quelles sont selon vous les promesses et les limites de la démocratie participative ?* ».

Ci-dessous, la restitution brute des post-its écrits par les participants.

## Promesses / Atouts de la DP

- Responsabilisation des citoyens
- Information des citoyens sur les projets.  
Explication / compréhension
- Avoir des éléments objectifs  
pour prendre des orientations
- Adhésion de la population aux projets
- Emergence et visibilité de problèmes et de publics
- Améliorer la connaissance
- Des propositions soumises aux élus  
donc un rapport étroit avec eux
- Permettre de dégager des projets  
auxquels les élus n'auraient pas pensé
- Elargissement concertation horizontale  
et verticale (tirage au sort)
- Pédagogie
- Compréhension des projets
- Coopération élus / citoyens
- Apport d'une masse de compétence
- Projets plus « réussis »
- La décision est l'objet d'un consensus
- Conscientisation des citoyens
- Briser l'isolement des acteurs
- Prise en compte de remarques et points de vue  
pouvant permettre de meilleurs projets
- Participation active du citoyen  
au système de prise de décision
- Projets plus proches de l'attente des gens
- Mise en débat de questions qui concernent les gens,  
considérer les gens comme des acteurs
- Formation du citoyen
- La décision est l'objet d'un consensus
- Rendre ou donner l'occasion aux usagers de s'exprimer.  
Pour : plus de conscience,  
éviter la spécialisation (experts),  
briser l'isolement des acteurs.
- Théoriquement, doit permettre  
une plus grande adéquation  
du plus grand nombre d'usagers
- Prise en compte de remarques,  
de points de vue pouvant orienter différemment le projet
- Développement du lien social
- Eviter le conflit
- Laisser le citoyen s'exprimer/  
valoriser le rôle du citoyen
- Pouvoir s'exprimer sur des sujets variés
- Meilleur système d'information du citoyen =  
démarche un peu obligatoire pour les décideurs
- Sanction / dynamique
- Ne pas exclure de la décision (décision comprise)
- Participation active du citoyen au système de décision :  
satisfaction d'être écouté, voire entendu
- Nouveau système de gouvernance : contrôle des élites ?
- Meilleure prise en compte d'enjeux locaux
- Prise de conscience comportements collectifs
- Partage des politiques publiques
- Occasion d'innovation
- Emergence des « non écoutés »

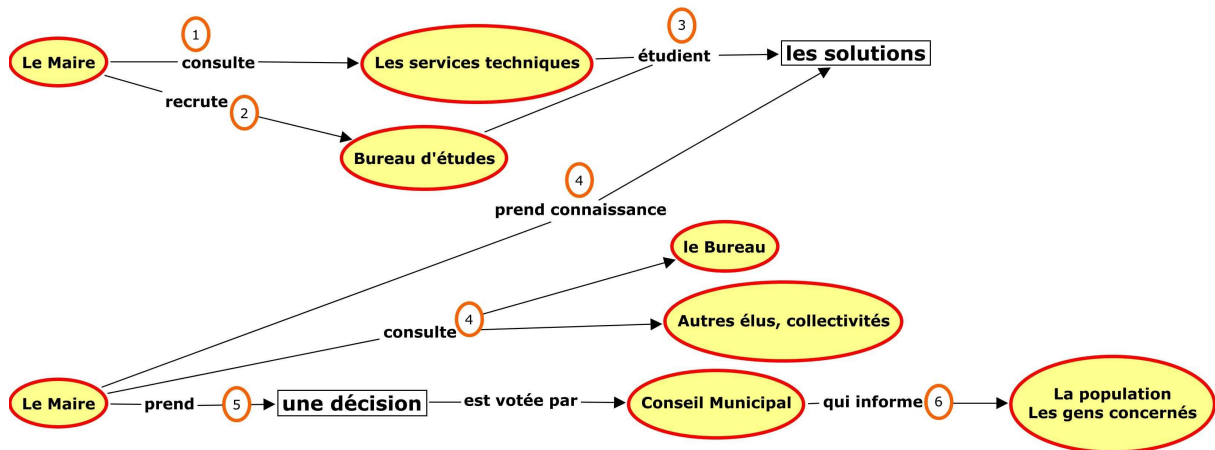
## Réserves et limites de la DP

- Complexité pour aboutir à une décision  
qui pourrait être loin de l'attente de certains participants :  
frustration de certains
- La somme d'intérêts individuels n'est pas l'intérêt général
- Complexité de la démarche : nécessité de former les citoyens
- Définition du périmètre des gens concernés par les projets
- Quid des projets très techniques ?
- Travail approfondi pour présenter les attendus du projet :  
attention à la qualité des premiers échanges
- Noyautage par une personne, un groupe, des associations, etc....
- Peu de participation des usagers- citoyens
- Déception du citoyen et de l'initiateur de la démarche
- Blocage de projets
- Laisser le citoyen s'exprimer en vain  
(exemple : une volonté politique déjà arrêtée)  
et méconnaissance de certains impacts de ses choix (citoyen)
- Faire croire au citoyen qu'on va prendre en compte  
ses désirs / idées / réflexions sur des sujets techniques  
alors que la technicité ne permet pas tout :  
déception du citoyen  
et perte de temps des différentes parties
- Durée plus longue pour prendre les décisions.  
Projets plus globaux et moins ciblés : dérives ? Perte d'efficacité.  
Organiser les contrôles de l'action avec les principes de la DP
- Représentativité citoyenne
- Volonté et sincérité politique
- Alourdissement des décisions
- La raison de la participation peut être  
la conséquence d'une défiance envers les décideurs
- Contraintes techniques supplémentaires
- Maîtrise des coûts
- Prise en compte réelle des avis citoyens :  
éviter la démagogie et perte de temps
- Une partie de notre activité est couverte par Vigipirate,  
d'où difficulté « transparence »
- Ne pas prendre en compte la loi du marché,  
en opposition avec la démocratie / démocratie participative :  
prise en compte d'une évolution vers l'individualisme  
opposé à l'intérêt général
- Mettre en exergue des projets très terre-à-terre  
et occulter des points importants  
(compétence des participants)
- Lassitude si les citoyens sont invités à  
être consultés sur beaucoup de points
- Délais de réalisation : blocages
- Mise en porte à faux des élus,  
élus démocratiquement donc représentatifs
- Distorsion vis-à-vis de la représentativité +  
qui fait les synthèses ?
- Conflit avec la représentation des élus
- Créer de la frustration
- Soupçon de noyautage des dispositifs
- Quel statut social pour le citoyen ?  
Exemple: juré d'assise ou autre
- Marketing : usager ou citoyen ?
- Risque de communication= image, confiance
- Blocage institutions
- Démagogie, manipulation

## ANNEXE 4. LES GROUPES TEMOINS

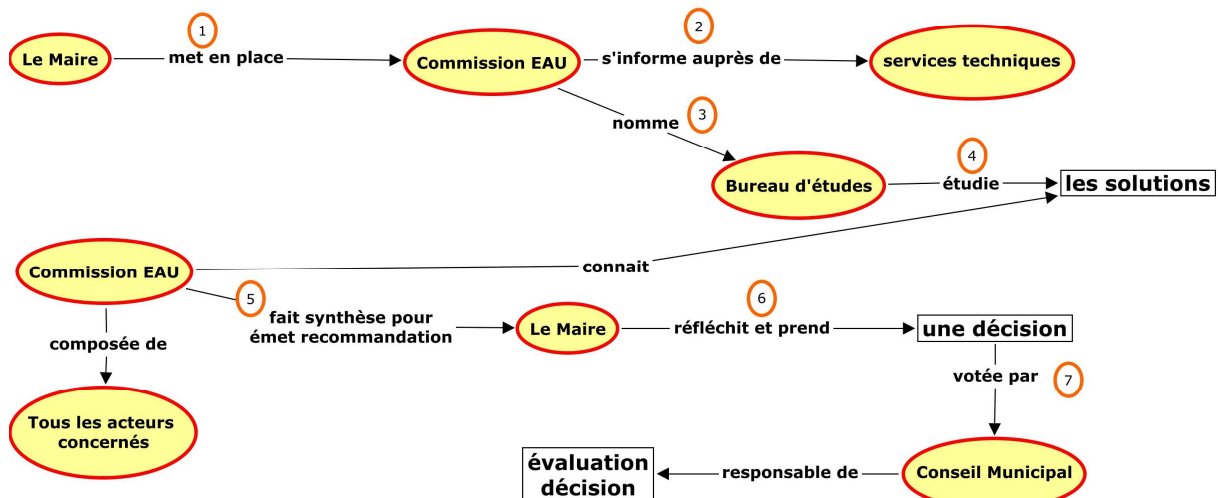
Dans les groupes « *Vie locale : comment prendre une bonne décision ?* », la modélisation participative constitue à la fois l'outil de facilitation et d'animation : au fur et à mesure que les participants parlent, les animateurs dessinent un modèle. Pour matérialiser la façon dont les participants se représentent le processus de prise de décision au niveau local, on part d'un scénario dans lequel le maire doit prendre une décision qui engage l'avenir de la collectivité. Est dressé un premier modèle de « la décision telle qu'elle se prend », au regard des connaissances des participants sur le système d'action publique locale :

### 1er modèle: dans la réalité des collectivités locales, comment se prennent les décisions

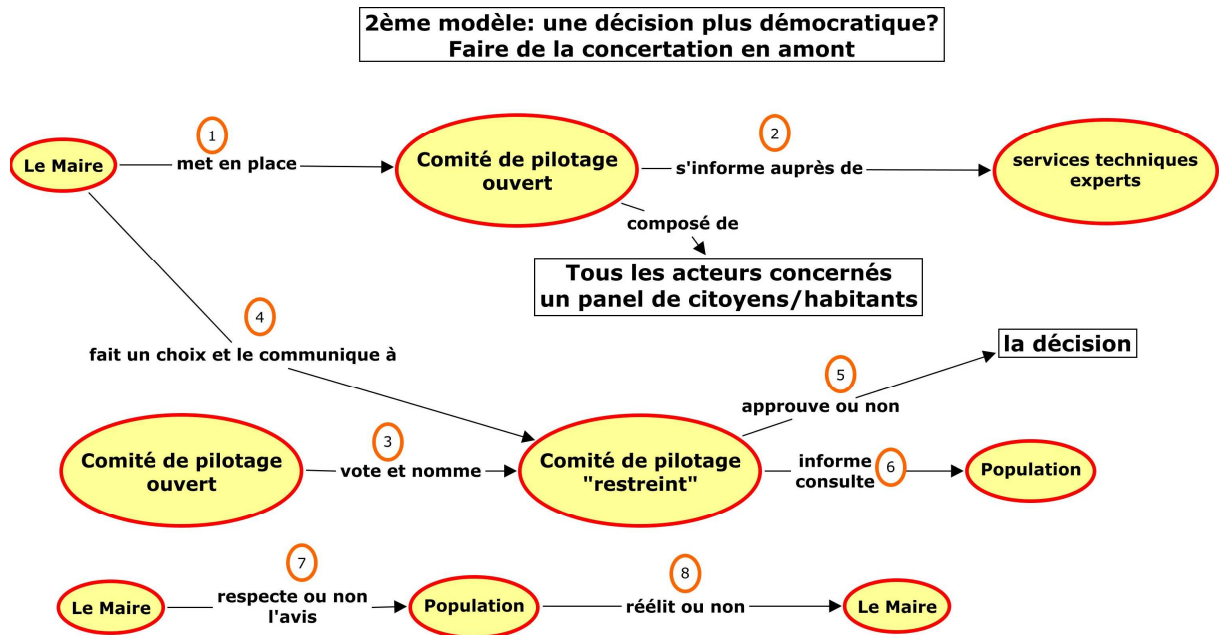


La phase de formation - très courte - qui s'ensuit, doit amener les participants sur la piste de la gestion concertée des problèmes publics au niveau local ; on dresse ensuite un second modèle où la prise de décision est censée être plus démocratique. Dans le premier groupe, il n'y a pas de changement notable entre les deux modèles. C'est un modèle technocratique teinté de « commissionnisme » qui l'emporte :

### 2ème modèle: une décision plus démocratique? Mettre en place une Commission



Dans le second groupe, la société civile est formulée plus explicitement comme un acteur actif dans le processus de décision, en prenant part à un « comité de pilotage ouvert » chargé de faire une concertation en amont du projet :



Dans tous les cas, la démocratisation de la prise de décision trouve sa limite lors de la phase de délibération au sens décisionnel du terme, la décision finale après consultation des parties prenantes revenant de fait au Maire et au Conseil Municipal

# **ANNEXE 5. AVIS FINAL DE L'ATELIER CITOYEN DEM'EAU**

---

*Ci-dessous, l'avis citoyen remis aux commanditaires (la mise en forme correspond à la mise en page des annexes).*



## **ATELIER CITOYEN DEM'EAU SUR LA DEMOCRATISATION DE LA GESTION DE L'EAU POTABLE**

# **Avis et recommandations des Citoyens**

**Janvier - février 2009**

---

## **1. AVANT-PROPOS**

---

Ce document constitue l'avis des 14 citoyennes et citoyens membres d'un panel constitué à l'occasion d'un « **Atelier citoyen sur la démocratisation de la gestion de l'eau potable** », organisé par la Communauté urbaine de Nantes, ci-après nommée « Nantes Métropole ».

Cet atelier a été organisé dans le cadre d'un programme recherche action associant un centre de recherches, le CEMAGREF, et Nantes Métropole visant selon les termes officiels à « *activer les liens entre le citoyen-usager et l'Autorité organisatrice en recherchant un équilibre dans cette relation* ». L'enjeu exprimé est d'améliorer les modes habituels de consultation du public, en progressant en complémentarité avec les dispositifs de participation et de gestion de proximité existants.

Le principe et la méthodologie suivants ont été appliqués pour réaliser l'atelier :

- Constitution d'un panel sans proximité partisane avec le sujet soumis à la réflexion. Ce panel est composé de neuf citoyens de l'agglomération nantaise, recrutés par tirage au sort dans le fichier des abonnés de la direction de l'eau et sélectionnés selon des critères de répartition géographique, parité, âge, catégorie socioprofessionnelle ; et de cinq citoyens sélectionnés sur volontariat, pouvant avoir un engagement militant et/ou associatif.



- Echange d'informations et de témoignages au cours de trois week-ends de réunion ; des intervenants extérieurs sur le sujet mis au débat sont intervenus pour nous faire partager leur expérience et leur connaissance.
- Délibération collective sur les enseignements recueillis à ces occasions, et identification de propositions, recommandations ou autres éléments du débat jugés utiles et pertinents, rédigés sous la forme du présent avis.
- Restitution collective et remise de cet avis aux élus de Nantes Métropole.

**Bien que d'un intitulé complexe**, à la fois par le vocabulaire, par sa distribution en deux questions, et par le mélange entre deux orientations, celle sur l'objectif "eau" et celle sur la démocratie participative, le sujet de réflexion soumis à nos observations, analyses et questionnements nous a paru principalement porter sur les modalités d'une « démocratisation » des services urbains et plus particulièrement de celui de l'eau potable.

Conformément au mandat défini par Nantes Métropole, cette réflexion s'est structurée autour des deux objectifs suivants identifiés par la maîtrise d'ouvrage :

*1) proposer des améliorations et compléments aux dispositifs existants de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable,*

*2) décrire une vision future d'une nouvelle gouvernance plus participative du service d'eau potable.*

Pour être en mesure d'y répondre, il nous a fallu consacrer un temps certain afin d'identifier clairement les différents aspects des questions posées, les attentes liées à cet atelier, afin également d'exprimer nos craintes tout comme nos envies, mais aussi pour acquérir les éléments de connaissance sur la gestion de l'eau, la qualité et la protection de la ressource qui nous semblaient indispensables pour être force de proposition pertinente.

Au-delà de la riche expérience humaine qui ressort de ces rencontres et de ces échanges ainsi que des connaissances que nous avons pu acquérir, cet atelier citoyen nous a aussi permis de nous forger une opinion sur les modalités de participation des citoyens à la gestion d'un service public au niveau local.

Nous nous sommes réunis au cours de trois week-ends à partir du 9 janvier 2009, date de la première rencontre, à ce jour, le vendredi 27 février 2009, date de la remise du présent avis au Vice-président chargé de la gestion de l'eau et au Vice-président au dialogue citoyen de Nantes Métropole.

Nous tenons à remercier les organisateurs pour la démarche entreprise, pour la qualité de l'accompagnement et des intervenants.

Voici les recommandations que nous formulons à Nantes Métropole en vue de favoriser une meilleure implication des citoyens dans ces processus.

Nantes, le 19 février 2009

**Nous,  
Citoyens panélistes ayant participé à l'atelier citoyen sur la démocratisation de la gestion  
de l'eau potable,  
Adressons collectivement l'avis et les recommandations suivants :**

## ***2. PREAMBULE***

---

Nous souhaitons introduire notre avis par certaines réflexions préliminaires qui nous paraissent fondamentales.

C'est la référence à l'eau qui a, pour la majorité d'entre nous, motivé notre participation à cet atelier. Aussi nous attendions-nous à acquérir des éléments de connaissance, d'information, de réflexion sur la gestion de l'eau et sur des aspects tels que sa qualité, la protection de la ressource, l'accès à l'eau, son coût, et à débattre sur ces sujets. Un travail approfondi d'échange et de discussion avec l'équipe d'animation et le grand témoin, Eric Binet, nous a permis d'identifier plus précisément le sujet soumis à notre réflexion, à savoir la place du citoyen dans les processus de décision en matière de gestion des services publics urbains, avec pour exemple celui de l'eau potable. L'eau n'apparaît ici que comme un support à une réflexion plus globale sur la manière dont le citoyen peut trouver sa place dans la « citadelle technique » entre les élus et les techniciens. Notre atelier a cependant aussi l'objectif de voir dans quelle mesure en améliorant la participation du citoyen à la vie du service public d'eau potable, il est possible d'agir *in fine* sur des paramètres tels que la qualité de l'eau, les moyens de la protéger, son coût, etc.

Des éléments que nous avons considérés comme majeurs et indispensables à notre bonne compréhension du sujet et sur lesquels nous souhaitons aussi, tout simplement, être informés ont donc été abordés, telles la protection de la ressource ou la tarification sociale et la question du droit à l'eau pour tous.

Nous avons souligné à plusieurs reprises à la maîtrise d'ouvrage et à l'équipe d'animation la complexité des termes employés dans les courriers qui nous ont été adressés ainsi que dans le contrat d'engagement que nous avons retourné. Dans un premier temps, la formulation des objectifs en « termes ambitieux » a rendu difficile l'identification précise du sujet soumis à notre réflexion.

Nous nous sommes tout d'abord attachés à mentionner que l'action vertueuse d'un citoyen dans sa consommation d'eau et ses comportements peut aider ou inciter les institutions et les autres acteurs à le devenir aussi.

A nos yeux, la responsabilisation de l'ensemble des citoyens est à encourager. Elle passe par la lutte contre le gaspillage et la pollution domestique, ce qui pourrait se traduire par la mise en place d'une politique de facturation directe des volumes consommés, dans une logique d'extension du principe « pollueur - payeur », au prorata des types de pollutions.

Cet exercice de réflexion collective sur la participation a fait ressortir des *craintes* :

- inutilité et manque de suivi des démarches

- absence de suite des recommandations citoyennes
- instrumentalisation des procédures
- servir de caution morale à un projet déjà ficelé par les élus
- absence d'écoute réelle de la part des commanditaires...

Mais aussi des *désirs et aspirations communes* :

- apporter sa pierre à l'édifice
- construire un avis collectif
- que les citoyens puissent entrer dans la citadelle technique
- que les panélistes puissent s'investir activement au-delà de l'atelier
- qu'il y ait d'autres ateliers de ce type avec un suivi de manière à inciter nos élus à garder le contact et à ajuster éventuellement leur action.

Nous nous sommes également beaucoup questionnés sur la mobilisation, sur la manière dont il est possible d'encourager et d'aider les citoyens à s'investir dans des processus de participation. Une charte tant pour l'atelier et son suivi, que pour les procédures de participation en général doit être définie, acceptée et reconnue par tous. Il nous a également semblé intéressant de définir les critères qui pourraient inciter tant les élus que les fonctionnaires à s'investir dans ces dispositifs.

Nous proposons dans l'avis quelques pistes susceptibles de favoriser cette mobilisation.

### ***3. DEVELOPPEMENT***

---

Nous développons dans cet avis deux chapitres répondant chacun à un des deux axes de réflexion qui nous avaient été proposés dans le mandat.

#### ***1. Propositions d'amélioration et de compléments aux dispositifs existants de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable de Nantes Métropole.***

Le principal dispositif de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable est la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL). Nous en avons découvert l'existence et il nous est apparu que cette structure souffre de nombreuses faiblesses. Nous avons formulé des propositions susceptibles d'améliorer son fonctionnement.

a. *Ce que nous avons appris ou noté :*

L'institution « Commission consultative des services publics locaux » et le sigle « CCSPL » ne nous étaient pas connus. Nous avons donc appris à mettre un sens derrière ce sigle mystérieux et difficilement prononçable. Nous avons pris connaissance du contexte réglementaire existant et du fonctionnement actuel de la CCSPL de Nantes Métropole avec Philippe LUCAS et Gérard ALLARD.

Nous avons également auditionné deux intervenants de Nantes Métropole, lu des extraits de l'étude d'Owen JEFFS sur *l'évaluation de la publique locale par les usagers – citoyens : le cas de la direction de l'eau de Nantes Métropole* et entendu deux intervenantes de la CCSPL de la Communauté urbaine de Lyon (Brigitte BADINA et Juliette BONOTAUX), ce qui a permis une mise en perspective du fonctionnement des deux institutions.

Nous avons noté le caractère évasif et la brièveté du texte législatif. Les seules obligations actuelles de la CCSPL étant d'examiner les rapports établis par le délégataire de service public ; les rapports sur le prix et la qualité des différents services urbains soumis à délégation, le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière. Elle est consultée pour avis sur tout projet de délégation de service public, de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie. La CCSPL de Nantes Métropole se contente de remplir ces attributions.

Nous soulignons la difficulté pour le citoyen de trouver des données et renseignements ainsi que l'absence de communication sur le fonctionnement de la CCSPL de Nantes Métropole.

Nous avons compris que la latitude donnée par le texte législatif permet à la collectivité de fixer les règles du jeu du fonctionnement d'une CCSPL. En tant que citoyen, il ne faut donc pas hésiter à inciter fortement la Collectivité à formuler de nouvelles exigences dans les missions dévolues à la CCSPL.

L'ensemble des acteurs que nous avons interrogés a fait part d'une frustration par rapport au fonctionnement actuel de la CCSPL de Nantes Métropole qui fonctionne *a minima* ou, selon l'image que nous en avons, s'apparente à « une coquille vide ».

Nous avons remarqué que le fonctionnement actuel de la CCSPL est généraliste et se penche sans distinction sur l'examen de tous les rapports établis par les délégataires pour tous les services publics urbains. Nous avons constaté la surcharge de travail et en conséquence le manque de temps consacré à chaque dossier.

Nous avons retenu que les réunions de la CCSPL se déroulaient en journée et ces horaires nous semblent peu propices à une présence assidue.

Il doit être difficile dans ces conditions d'intéresser voire de mobiliser tous les acteurs.

Nous avons comparé la composition de la CCSPL de Nantes Métropole, celle du Grand Lyon et la commission d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève pourquoi X associations, pourquoi X élus, pourquoi pas de citoyens, pourquoi pas « des personnes qualifiées » ?

Nous déplorons l'absence de contact et de communication entre les différentes CCSPL de France.

Nous avons constaté l'absence de budget spécifique pour la CCSPL de Nantes Métropole.

*b. Ce que nous proposons :*

Nous proposons qu'un nom plus simple à prononcer qu'un sigle et facilitant l'identification de la Commission soit adopté. Le terme « commission citoyenne » a été proposé par exemple.

Il faut offrir une visibilité à la CCSPL par une mise en ligne et une publication des débats et avis. La description de la structure, de son fonctionnement, de sa mission doit apparaître clairement, notamment sur le site Internet de Nantes Métropole, afin que cette structure cesse d'être méconnue du grand public.

Nous proposons l'extension du champ de compétences de la CCSPL. Il nous semble en effet que cette commission doit être dynamique, avoir une fonction informative et d'investigation ; elle pourrait se positionner sur des questions autres que financières ou administratives en abordant par exemple sur la thématique de l'eau les enjeux tels que la pollution de la ressource, la tarification sociale, la sécurité, le coût des installations de traitement, d'acheminement de l'eau, etc.

Il apparaît important de développer une « relation de responsabilité », tant pour les élus que pour les associations, qui devraient pouvoir expliquer ce qu'ils font des informations et propositions formulées lors des travaux de la CCSPL.

Il serait intéressant que la CCSPL donne des avis motivés sur les rapports qu'elle examine.

Pour un meilleur fonctionnement de la CCSPL actuelle, nous proposons la création de sous-commissions thématiques, coordonnées par un bureau.

Par exemple une sous-commission eau et assainissement, une sous-commission déchets, une sous-commission transports, etc. qui doivent être le lieu d'un travail concerté et spécialisé.

Nous proposons la mise à disposition pour chaque sous-commission d'un référent technicien du domaine concerné, disposant d'un temps véritablement dédié à la CCSPL.

Nous proposons une composition renouvelée de la CCSPL : élus (1/4), associations (1/2), citoyens (1/4)

- Une des grandes innovations proposée est donc l'apparition d'un troisième collège, composé de citoyens, dont la moitié serait recrutée sur volontariat et la moitié par tirage au sort.
- Le mandat de ces membres du panel serait non renouvelable
- Il a été question d'attribuer des mandats d'un an ou bien de trois ans, les débats portant sur la capacité à inciter des personnes à s'engager sur une durée relativement longue (trois ans). Aussi il serait utile non seulement de proposer une durée, mais aussi d'indiquer le nombre de réunions annuelles que cela impliquerait (par exemple, cinq à six réunions par an pendant trois ans).

Nous insistons sur le fait que tous les membres doivent être réellement motivés.

Nous pensons que l'organisation de visites et de formations pour tous les membres, quels qu'ils soient, est indispensable, tant pour renforcer le niveau de connaissances de chacun que pour favoriser la cohésion entre les membres.

L'aménagement des horaires, avec des réunions à partir de 18h, serait sans doute un vecteur d'une meilleure participation de tous.

Pour rendre plus visible et connu le fonctionnement de la CCSPL, nous préconisons que les séances plénières soient ouvertes au public. Les sessions de travail des sous-commissions thématiques peuvent quant à elles avoir lieu à huis-clos.

Nous proposons que les membres de la CCSPL aient une capacité d'autosaisine. Ils pourraient alors proposer que certaines questions qui leur semblent importantes soient abordées, et l'engagement des élus et des services serait pris pour qu'une réponse, si elle n'est pas déjà fournie en séance, leur soit toujours donnée lors de la réunion suivante. Un quorum minimum d'un tiers des membres (tous collègues confondus) peut décider de proposer un nouvel ordre du jour.

Nous proposons la mise en réseau des CCSPL de façon à constituer une sorte de fédération. Cette mise en réseau permettrait aux différentes CCSPL d'échanger sur leurs méthodes respectives de fonctionnement, de visualiser leurs forces et faiblesses.

Nous proposons l'attribution de moyens propres à la structure, tout au moins une ligne budgétaire dédiée.

## ***2. Description d'une vision future d'une gestion plus participative du service d'eau potable de Nantes Métropole.***

### *a. Ce que nous avons appris ou noté :*

Au cours de nos trois week-ends, grâce aux intervenants et aux lectures personnelles effectuées (documentation fournie), nous avons abordé les notions de budget participatif et de jury citoyen mais aussi plus près de nous, pris conscience de l'existence de tous les organismes relevant de la citoyenneté tant au niveau municipal qu'au niveau de Nantes Métropole.

Il nous a semblé que le manque de visibilité et d'information sur les structures entrave leur compréhension par le grand public mais aussi que l'empilement des structures conduit à se demander s'il y a eu un bon tri entre les dispositifs communaux et intercommunaux.

Dans l'état actuel des choses, même si nous ne voulons en aucun cas nous inscrire dans une logique d'opposition avec les élus ou les services nous constatons que les personnes impliquées (élus, services) peuvent se sentir souvent peu concernées ou en tous cas peu investies en raison du nombre d'organismes.

### *b. Ce que nous proposons :*

Pour faciliter et fluidifier le dialogue entre Nantes Métropole et les citoyens, un dispositif doit chapeauter l'ensemble des processus de démocratie participative à Nantes Métropole. Cette instance de médiation, connue et reconnue de tous, serait mobilisable en interface pour répondre aux questions des citoyens et coordonner les différents dispositifs participatifs.

Vu le nombre des initiatives, il serait utile d'y affecter un budget unique pour rassembler les moyens humains et financiers nécessaires.

Une séance annuelle publique, organisée par cette instance en lien avec le Conseil de développement, pourrait présenter les sujets mis en débat, avec invitation de toute la population à y participer.

Au-delà, des référendums locaux pourraient être organisés sur certaines questions.

Nous soulignons l'importance de l'évaluation des dispositifs de participation citoyenne mis en place. Le recours à une évaluation régulière et approfondie est perçu comme un critère indispensable pour le bon fonctionnement de toute structure et toute pratique. Dans le cas présent, cette évaluation n'aurait pas seulement pour objet d'attester que la participation a bien eu lieu, mais devrait rassembler les réponses données aux propositions faites et l'amélioration du service rendu au public grâce à la participation réalisée.

Nous estimons qu'un facteur important de motivation est lié à la capacité de disposer d'un financement. Aussi nous proposons qu'un pourcentage du budget soit mis à la disposition de l'instance participative pour que celle-ci décide des projets dans lesquels elle veut investir. Ce budget participatif aurait vocation à financer des projets concrets (fontaines publiques, éducation et sensibilisation,...).

Certains principes de bon sens sont selon nous à rappeler et à mettre en œuvre de manière effective.

La nécessité première est d'augmenter **l'information** et la pédagogie pour permettre une participation éclairée des citoyens. Nous avons formulé régulièrement l'idée que les actions du citoyen les plus faciles à mettre en œuvre relèvent de la sensibilisation et de l'éducation. Une meilleure gouvernance semble passer tout d'abord par une meilleure information des citoyens. Il doit y avoir une véritable communication et pas seulement de l'information et de la publicité entre les différentes institutions et les différents acteurs.

Cela suppose de mobiliser des moyens divers. Les nouvelles technologies constituent un vecteur important et offrent un potentiel intéressant, car elles permettent de communiquer rapidement et de moduler la forme et le contenu du message (sites internet d'institutions, forum, etc.)

Cependant comme tout le monde n'a pas accès ou la connaissance d'internet, il faut veiller à encourager aussi d'autres outils de communication - journaux, radio et émissions télévisées locales, fêtes de l'eau par exemple, et s'appuyer sur les réseaux de citoyens déjà constitués (associations, conseils de quartier ou de communes, etc.). Nous insistons sur l'importance de ne pas négliger ces autres moyens de communication qui peuvent permettre de toucher des publics différents.

La **formation de tous, le respect entre acteurs et le dialogue** sont des fondements essentiels et incontournables de tout dispositif de participation. Nous soulignons aussi qu'il est important que tous les acteurs, les élus comme les fonctionnaires, sachent bien ce qu'est la participation citoyenne et la prennent en compte dans leurs initiatives.

Des formations, des visites doivent être mises en œuvre pour qu'au-delà des discours, la participation des citoyens devienne une pratique effective, reconnue et valorisée.

Les citoyens impliqués dans les dispositifs de participation doivent être des acteurs et des « ambassadeurs » de la démocratie participative dans leur ville, leur village ou leur quartier : « Il faut accepter alors que nous devenions nous, citoyens éclairés, des courroies de transmission par rapport au reste de la population. »

La participation est d'autant plus appréciable que les décisions prises peuvent être remises en cause devant les tribunaux par les associations qualifiées quand la concertation n'a pas été suffisante ou n'a pas abouti.

La **motivation et la volonté** des élus comme des fonctionnaires mais aussi des citoyens sont des préalables à la réussite d'initiatives de participation citoyenne.

L'intérêt d'une mission, son caractère valorisant, la possibilité d'échanger et de réaliser des activités variées font partie des critères qui vont les encourager.

Un noyau dur de personnes mobilisées est indispensable et l'adhésion constante de nouveaux membres est à promouvoir.

#### **Comment favoriser la constance de l'engagement ?**

- La prise en charge des frais engagés (transports, garde d'enfants, ...) doit être assurée.

- Les avantages en nature sont proposés par certains panélistes.

- La rémunération est une solution suggérée par d'autres. Cela permettrait de mobiliser des populations généralement exclues des dispositifs de participation.

Cependant, d'autres panélistes craignent qu'une indemnisation n'encourage certaines personnes à participer que dans le but d'en bénéficier sans se soucier des thématiques des sujets soumis à débat ou réflexion.

Nous croyons tous qu'il faut définir de manière précise des conditions qui favorisent la mobilisation des citoyens.

## ***4. CONCLUSION***

---

Nous, panélistes membres de l'atelier citoyen sur la démocratisation de la gestion de l'eau, concluons sur certains points importants de la démarche que nous avons vécue.

- Nous pensons que la participation des citoyens à la gestion des services publics locaux n'est nullement antinomique avec la démocratie représentative. Au contraire, le rôle des citoyens est selon nous d'être des « aiguillons » de la décision politique. Nous exprimons la volonté d'être dans une logique de coopération. Nous ne voulons en aucune façon prendre la place des élus et des techniciens qui ont chacun leur légitimité. Il nous tient à cœur que la place du citoyen soit valorisée dans les différents dispositifs afin qu'une culture et une pratique de la participation se développent, au profit notamment d'un meilleur service au public.

- Nous affirmons, qu'à nos yeux, la volonté et la motivation des élus sont essentielles pour que les recommandations que nous formulons soient suivies d'effets. Nous comptons sur eux pour qu'ils mettent en œuvre une réelle participation citoyenne. De même, les fonctionnaires et les services doivent se sentir concernés.

- Il nous paraît important de souligner que si l'on veut inciter les citoyens à participer et ne pas les rebuter, il faut leur poser une question claire formulée en des termes accessibles. Pour participer, les citoyens doivent comprendre l'objet et les règles.

- Nous sommes cependant convaincus qu'aucun sujet n'est trop complexe pour des citoyens à partir du moment où celui-ci est exposé clairement et où des éléments d'information et de compréhension sont apportés.

Ce sont là les conditions indispensables à toute procédure efficace.



A la fin de nos trois week-ends de formation et délibération, nous avons abordé la question de la suite qui sera donnée à notre avis remis ce jour, le 27 février 2009. Nous reconnaissons comme nécessaire la mise en place d'une sorte de « service après vente ».

Nous exprimons le désir que notre contribution ne prenne pas fin brutalement ce soir.

Nous avons noté que Monsieur Raymond Lannuzel, Vice-président en charge de la gestion de l'eau, lors de son message introductif à l'ouverture de l'atelier citoyen, a souligné que nous n'aurions pas de réponses point par point aux questions, suggestions, préconisations que nous formulons ce soir, mais a déclaré au nom de ses collègues élus : « nous nous engagerons à formuler une réponse précise dans les 6 mois qui suivront la restitution ». Nous exprimons le souhait très vif qu'une réponse nous soit effectivement apportée. Nous sommes aussi intéressés de voir comment notre message est reçu et si l'essentiel de son contenu est respecté.

Avant la réunion qui donnera lieu à réponse de Nantes Métropole dans les six mois, nous proposons, pour assurer le suivi de cet avis, la tenue d'une réunion à mi-parcours avec les élus et les services, qui doivent selon nous être associés à ce dialogue.

Nous ne doutons pas que notre suggestion d'associer les citoyens à la nouvelle CCSPL fera l'objet d'une décision favorable. Nous émettons le souhait que dans ce cas quelques panélistes de l'actuel atelier puissent intégrer la nouvelle structure.

En tout état de cause, une « cellule pérenne » constituée de deux ou trois d'entre nous accepterait volontairement d'informer les autres membres du panel des suites effectives qui seront données au présent avis, ainsi qu'aux réalisations et aux nouvelles initiatives.

## **ANNEXE 6. LE THEATRE-FORUM**

---

*Ci-dessous, la retranscription des trois saynètes de théâtre-forum jouées par la Compagnie Myrtil' avec les panélistes, le vendredi soir du troisième week-end de délibération de l'atelier citoyen Dem'eau*

### **1. SAYNETE 1.**

---

*« La CCSPL, comment ça marche et comment faire pour transformer la CCSPL de Nantes Métropole? Entre la CCSPL de Nantes Métropole et la CCSPL de Lyon ? »*

L'animatrice de la compagnie Myrtil anime la saynète, deux comédiens entrent en scène: *« bonjour, alors moi je m'appelle Hervé, je suis dans mon appartement à Nantes », dit le premier, « bonjour, moi c'est Charlotte et j'habite à Lyon, et je viens voir mon petit frère à Nantes », dit la seconde. L'animatrice Myrtil lance la saynète : « très bien ! Et bien on va voir ce qui se passe, c'est parti ! »* [Elle mime un clap marquant le début d'une prise de film]. Clap !

Charlotte tape à la porte de l'appartement de son frère et rentre : « ça va mon grand ? Dis donc t'as encore grandi !

*Ben j'ai plus quatorze ans tu sais ... [Rires]*

Tu te laisses pousser la barbe ?

*Ben oui, ça fait plus viril [rires]. Tu veux un café ?*

Oh oui avec plaisir ! Je peux m'asseoir ? Parce que là j'en peux plus, avec tous les amis à revoir à Nantes ! T'as l'air stressé toi !

*[Il mime de lui tendre une tasse]- Ben oui je suis un peu claqué là...*

Bah ça ne va pas à ton âge !

*Ben en fait je suis à la CCSPL de Nantes Métropole et on a pas mal de taf*

Ah ouais, toi aussi tu fais partie d'une CCSPL ? (...) Nous dis donc c'est d'enfer à Lyon, je suis hyper contente !

*Ah oui, ça marche bien ?*

Ah oui ça gaze ! Moi ça me file une méga pêche ! On a trouvé plein de choses, les élus sont super dynamiques, on a choisi des sous-thèmes... et puis attends, pour moi c'est super sympa, parce que tu sais que je fais partie de UFC Que choisir là ? *[Rires, les panélistes se tournent vers Jean]* Et ben on est deux, donc c'est cool comme ça je sais que si je ne peux pas y aller on s'arrange, alors je ne suis pas stressée du tout ! Et en plus, tu sais à quelle heure sont les réunions ? Enfin, je ne sais pas comment ça marche toi, à ta CCSPL de Nantes Métropole....

*Ben c'est un peu galère, quand je te disais que j'ai pas mal de taf, c'est qu'on n'est pas beaucoup et il faudrait plus de mobilisés, et ça c'est galère. Et nous on est motivés mais alors les élus, on ne sait pas trop où ils veulent aller, on ne sait pas trop où on va quoi...*

Ah bon ? Ah non nous à Lyon ils sont hyper carrés, très précis dans leurs attentes, donc nous ça nous file vraiment la pêche... et puis les réunions sont de dix-huit heures à vingt heures alors c'est très bien, c'est super cadré ; ah non franchement je suis vraiment contente

*C'est vrai que nous on a besoin de solutions là....*

Ah oui j'en ai bien l'impression ! *[Remerciement et clap de fin de saynète par l'animatrice Myrtil]* *[Extrait d'interprétation vidéo]*

## **2. SAYNETE 2**

---

« Comment faire pour pérenniser la parole du citoyen sur la gestion de l'eau ? »

Un jeune homme et une jeune femme échangent sur l'expérience de cette dernière, membre d'une Commission réservée aux membres associatifs, mais qui réfléchit à la mise en place de jurys citoyens pour impliquer les citoyens ordinaires dans le processus de prise de décision.

[Début tronqué] Le jeune homme interroge la jeune femme : « qu'est-ce que ça a changé pour toi [de participer à une commission consultative, ndlr] ?

[Elle :] *Et bien ça m'a changé moi, déjà. J'ai appris plein de choses, on a rencontré les élus et les techniciens qui nous ont très clairement expliqué les choses, et puis là ce qui est bien, c'est qu'on va faire des sous-thèmes. On va faire des commissions sous-thématiques, ça va permettre de lancer de nouvelles problématiques. [La plupart des panélistes rit devant la récurrence scénique de la piste d'amélioration potentielle de la CCSPL par la création de sous-commissions thématiques]*

Ah mais alors je vais pouvoir faire partie de ce type de commission ?

*Ah bah non attends ! Pfff... tu sais bien qu'il faut que tu fasses partie d'une association...*

C'est quoi ça, c'est inter-asso, c'est entre les associations que ça se passe ?

*Attends, on a pensé à ça aussi, on met en place des jurys de citoyens, ça va durer pendant un an, et tu vas voir, ça va permettre à des gens comme toi de s'informer et de s'impliquer !*

Et comment vous allez faire pour impliquer les gens sur un an alors ?

*Et ben.... Euh...*

[Remerciement et clap de fin de saynète par l'animatrice Myrtil] [Extrait d'interprétation vidéo]

### **3. SAYNETE 3**

---

« Comment faire pour transmettre et impliquer le grand public dans les décisions concernant la gestion de l'eau ? ».

Pierre, citoyen « ordinaire » en train de jardiner, s'enquiert auprès du maire de sa commune qui passe devant chez lui, des résultats d'un jury citoyen qui a eu lieu sur la gestion de l'eau. Le maire, qui se dit « ravi », explique à Pierre la procédure qu'il doit suivre pour participer au dispositif qui va être mis en place à l'issue de cette expérience.

« Bonjour monsieur le Maire !

*Bonjour monsieur Pierre, vous allez bien ?*

[*Les deux hommes se serrent la main*] Oui oui...

*Je regardais votre parterre de fleurs, c'est vraiment joli ce que vous avez fait là !*

J'ai installé des arrosoirs automatiques, oui. D'ailleurs vous n'aviez pas un truc sur l'eau... ?

*Si, un jury citoyen qu'on a fait récemment. On a mis ça en place, bon là, l'atelier est terminé, on est ravis hein, on a eu beaucoup de propositions. Des commissions thématiques vont être mises en place, et puis il va y avoir des formations, des visites, on va développer tout ce volet-là...*

Ça a l'air vraiment bien mais comment je fais moi, pour être au courant de tout ça ?

*C'est simple, il va y avoir un site internet donc vous pourrez suivre cette activité depuis chez vous de votre ordinateur, ou alors avec des réunions annuelles... enfin comme ça va se faire sur un an, ce jury citoyen...*

Sur un an ? Mais alors comment vous allez faire pour que ce soit accessible à tous, enfin moi, je vais y comprendre quoi ?

*Justement c'est ce jury citoyen qui va faire un peu le lien, ce qui va nous permettre de faire la transmission entre ce qui se passe dans les commissions et avec les élus, et les citoyens...*

OK, d'accord.... *conclue le comédien Pierre, visiblement peu convaincu par l'explication de son maire.*

[Remerciement et clap de fin de saynète par l'animatrice Myrtil] [Extrait d'interprétation vidéo]