



-  
**Commission 2 « Gouverner la ville »**

-  
**Compte rendu des travaux 2011 – 2013**

Les travaux de la commission, menés autour de débats et d'auditions, ont permis aux participants d'échanger sur leurs attentes vis-à-vis des politiques de concertation, sur leur connaissance des dispositifs existants au sein de la ville de Saint-Nazaire et sur les voies d'amélioration qui pourraient être envisagées.

Il est apparu que le paysage était finalement très riche, parfois méconnu, et qu'une grande variété d'outils pouvait participer, de près ou de loin, à une politique de démocratie partagée. Il est aussi apparu que la communication municipale, principalement axée sur le rôle des conseils de quartiers, pouvait laisser à penser que ce dispositif constituait la réponse à tous les enjeux et à toutes les attentes. Les débats ont par ailleurs révélé que le rôle, le fonctionnement et les compétences de ces instances restaient encore trop méconnus.

Les politiques de concertation sont à la mode. Toutes les collectivités se targuent de mettre en place diverses actions. Ce faisant, un certain nombre d'entre elles s'engagent parfois sans prendre le temps d'en expliquer le sens, sans rappeler les valeurs qui les guident dans cette politique publique, sans définir les objectifs politiques qu'elles se donnent.

La démocratie n'est pas une évidence. C'est heureusement un régime qui doute et qui se cherche, un régime par définition jamais abouti qui s'apprend et se partage. Pour qu'elle soit durable, il convient que chacun la réinterroge et y amène sa pierre. Il faut donc à la fois faire preuve de convictions mais en sachant réviser ses certitudes. Il faut avoir de l'humilité en sachant que les dispositifs que l'on imagine perdront, à un moment ou un autre, de leur pertinence et qu'ils devront être remis en débat.

La concertation est un enjeu politique et symbolique. De fait, la valorisation de cette politique publique, le niveau de visibilité qui lui sera donné, l'organisation des délégations, la place des élus de proximité dans l'ensemble de la dynamique municipale sont des éléments tout aussi importants que la qualité des dispositifs qui seront imaginés.

Au sein de la commission « Gouverner la ville », les premiers débats ont été consacrés à cette définition commune des valeurs qui doivent guider les politiques de concertation. Ils ont permis de définir un socle commun permettant de baliser la réflexion et les propositions.

- **Transparence et pédagogie** : la politique consiste par nature à arbitrer des conflits d'intérêts (développement urbain / environnement, recettes fiscales / dépenses publiques, équipements structurants / souci de la proximité...). Il ne s'agit pas de les nier, mais d'assumer leur existence pour mieux pacifier les processus de décision et parvenir à une décision politique reconnue comme légitime. De fait, pour avancer, il convient de faire preuve de transparence et de pédagogie sur les objectifs des politiques publiques pour aider les habitants et leurs associations à trouver leur place dans la vie collective.
- **Humanisme, écoute et respect de l'autre** : la mise en place d'instances de débats suppose d'abord que les partenaires de la discussion soient respectueux les uns des autres, que le débat ne commence pas par une mise en cause de la légitimité de tel ou tel, par une lecture schématique d'une relation pouvoir / contre pouvoir. Ce sont des préalables majeurs à tout échange de qualité.
- **Démocratie sociale** : les politiques de concertation doivent reposer sur l'idée qu'une société, qu'il s'agisse d'un pays ou d'une ville, se porte mieux lorsqu'on prête attention à la vie collective, aux corps intermédiaires (associations, syndicats, organismes consulaires...) voire même lorsqu'on favorise leur émergence et leur prise de responsabilité. C'est l'anti modèle du populisme, dont les succès européens ne sont pas inquiéter, qui ne pense la vie politique que dans le rapport entre un leader charismatique et une opinion publique présentée comme monolithique et dont le leader en question aurait, seul, la responsabilité et les compétences pour en exprimer les attentes.
- **Éducation populaire** : à plusieurs reprises, les débats ont permis de souligner l'attachement des participants aux valeurs de l'éducation populaire, qui reconnaît à chacun la volonté et la capacité de progresser et de se développer, à tous les âges de la vie. Cette éducation est perçue comme l'occasion de développer les capacités de chacun à vivre ensemble, à confronter ses idées, à partager une vie de groupe, à s'exprimer en public, à écouter, etc. Les politiques de concertation doivent donc travailler sur la construction de nouvelles intelligences et représentations collectives susceptibles de donner des clés de compréhension et d'action sur le monde.

A l'appui de cette réflexion, nous avons pris connaissance avec intérêt des réflexions sur la question de la démocratie développées par Pierre Rosanvallon lors de sa venue à Saint-Nazaire pour la conférence organisée par l'association Le Chenal. Nous invitait à réfléchir sur la nécessité de rendre visibles et compréhensibles les conflits d'intérêt pour apprendre à respecter des points de vue contradictoires et apaiser les processus de décision, il a notamment insisté sur les notions de qualité et de légitimité démocratiques. Il a tenté de définir ainsi les contours d'une « démocratie apaisée ».

## **Objectifs et intentions**

---

Sur la base de ces valeurs fondatrices, les membres de la commission ont exprimé un certain nombre d'objectifs politiques prioritaires, envisagées comme des contributions au débat.

### **Donner du sens politique**

Il nous paraît nécessaire que les élus de la ville de Saint-Nazaire puissent mieux exprimer leurs intentions et leurs attentes en matière de politique de concertation et de démocratie délibérative. Il existe aujourd'hui un certain nombre de dispositifs dont la cohérence ne nous semble pas évidente. Nous leur recommandons d'engager, en début de mandat, un travail d'explication mettant en avant les principes qui vont les guider dans ce domaine.

Ce travail de sens nous semble d'autant plus important qu'un certain nombre de dispositifs de concertation pourraient être mis en place dans une logique purement technique et de bonne gestion : consulter les futurs utilisateurs (un sondage pourrait le faire), mieux communiquer (une campagne de diffusion en boîtes aux lettres serait tout aussi efficace), améliorer techniquement le projet...

Or la question de la concertation n'est pas qu'une simple problématique technique, ni un des sous chapitres du manuel du « bon porteur de projet ». Elle relève d'une autre dimension, celle du sens politique qui est donné au travail d'une collectivité. Il appartient donc aux élus de donner des clés de lecture et des orientations sur le sens de l'action publique.

Toute opération de concertation doit donc être très rigoureuse en matière de méthodologie : elle doit définir pourquoi, sur quoi, comment, quand, avec qui et comment la concertation sera menée.

### **Favoriser l'émancipation**

Au-delà de cette déclaration d'intentions qui permettra de donner un cadre à l'intervention de la municipalité, il nous paraît nécessaire qu'elle se donne comme objectif de favoriser l'émergence et la pérennité d'acteurs responsables et autonomes. Les relations tissées avec les habitants ou les associations participant aux diverses instances de concertation doivent rester empreintes de respect de leur indépendance et de leurs projets. Il faut se donner comme objectif prioritaire de favoriser l'émancipation des habitants, quels que soient leurs quartiers, leurs âges, leurs projets, notamment au travers de leurs prises d'initiatives collectives. Il appartient à la municipalité de définir un certain nombre d'instances, chacune avec son rôle respectif et ses règles du jeu, permettant que s'exprime cette autonomie des acteurs et cette variété des points de vue.

Idéalement, les politiques de concertation devraient avoir comme objectif de faire participer les citoyens à la définition des politiques et des projets et non simplement les considérer comme des bénéficiaires auxquels il est demandé leur avis en tant que simples participants sollicités par une autorité supérieure. Pourquoi ne pas envisager, sur certains dossiers, une véritable logique de coopération voire de coproduction des politiques publiques ? Aux cotés des élus, il s'agit alors de rendre la population et les associations actrices de la production du sens, des contenus et des stratégies.

### **Valoriser la diversité de des habitants**

En matière de vie démocratique, chacun s'inquiète de la désaffection des citoyens qui, élection après élection, semblent ne plus attacher la même importance à leur participation aux processus électoraux. Il est stérile d'opposer démocratie représentative et démocratie participative. C'est bien le croisement des différentes pratiques qui permet d'enrichir la décision publique et de progresser vers un idéal : une démocratie délibérative bien vivante, qui se donne comme objectif la meilleure prise en compte possible de la variété de la société et de ses expressions et l'émancipation de ses membres.

Les politiques de concertation doivent donc notamment avoir le souci permanent de favoriser la prise de parole de celles et ceux qui ne sont pas coutumiers d'une participation à la vie publique et qui par ailleurs disent qu'ils ne sont pas écoutés, pas représentés. Elles doivent accompagner leur prise de conscience des règles de la vie démocratique, les aider à s'organiser en les reconnaissant comme des acteurs responsables.

Dans le même temps, il faut veiller à ne pas mélanger les rôles. De ce point de vue, il nous paraît important que les conseils de quartier ne deviennent pas des assemblées de technos – citoyens à qui un long de travail de formation ferait perdre leur qualité première, celle d'être des habitants, au profit d'un nouveau costume dans lequel on tendrait à les faire rentrer, celui d'experts consultants.

Par ailleurs, il nous paraît intéressant de porter un regard pacifié sur l'utilisation des sondages qui sont des outils pertinents pour aller chercher l'opinion de ceux qui ne s'expriment pas dans les formes classiques de la concertation (réunions publiques, jurys citoyens, conseils de quartiers...). Ils peuvent aussi servir à travailler sur le sens et la compréhension des politiques publiques tout en essayant d'améliorer ainsi la prise en compte des expertises d'usage.

### **Innover et expérimenter**

Nos débats ont aussi longuement porté sur l'importance des logiques expérimentales. En matière de politiques de concertation, il convient de rester humble. La vie démocratique est toujours un travail inachevé, il n'existe pas de solution miracle susceptible de résoudre tous

les maux ou de répondre à toutes les attentes. Il est donc essentiel de se sentir libre d'essayer et de se tromper, de construire et de recommencer. Il est tout aussi essentiel de rappeler qu'aucun dispositif ne pourra à lui seul répondre à toutes les attentes. L'enjeu n'est donc pas de trouver un dispositif parfait, mais de demander aux élus et à leurs services de se placer dans une posture de veille, d'écoute et de recherche de collaborations permanentes.

De ce point de vue, il nous paraît important de redéfinir les conditions d'une bonne articulation entre les logiques de planification développées dans le cadre d'un Projet global de développement et les temporalités liées aux phases de concertation.

### **Évaluer et rendre compte**

La concertation est souvent envisagée comme un processus en amont du projet. Pourtant, elle doit aussi passer par une logique d'évaluation et de compte rendu. Il faut savoir revenir devant les habitants, imaginer les procédures qui permettent de prendre date, de définir des objectifs et de vérifier comment ils ont été tenus. Cela suppose aussi que les critères de l'évaluation soient définis dès le départ et mis au débat en tant que tels.

La question de la concertation doit donc aussi se saisir de toutes les réflexions liées à l'évaluation des politiques publiques.

En ces domaines, il faut que se développe une nouvelle culture dans le management des projets car les questions de concertation et d'évaluation doivent être pensées dès le départ afin que des processus de qualité puissent être véritablement engagés.

## Pistes et outils

---

- Élaborer une charte qui recense les engagements politiques ou méthodologiques de la future équipe municipale et mette bien en perspectives les outils existants et les évolutions envisagées. Cette charte permettrait par ailleurs d'évoquer les articulations entre ces dispositifs de concertation, géographiques et thématiques, ainsi que les outils statistiques de recueil et d'analyse (sondages, enquêtes...).
- Bien définir ce qui est mis au débat ainsi que les règles du jeu : information – consultation – concertation – coproduction. Trouver l'articulation entre les politiques de concertation courantes et les moments clés qui, comme dans la vie démocratique, doit disposer de moments formalisés et symboliques.
- Poursuivre l'organisation de réunions publiques pour les projets d'aménagement, en clarifiant la nature et le rôle de ces rencontres qui, si elles sont ponctuelles, doivent plutôt s'inscrire dans une logique d'information que de concertation.
- Envisager la constitution de comités de suivi pour un certain nombre de grands projets d'aménagements. Contrairement aux réunions publiques, ces comités seraient actifs dans la durée et réuniraient, en fonction de leur nature, des habitants et / ou des personnalités qualifiées et / ou des responsables associatifs.
- Revoir l'organisation des Conseils de quartiers, en renforçant encore la place des habitants, en envisageant la publicité des séances et en recentrant leurs domaines de compétences sur les projets de proximité. Cet important lieu de concertation ne doit pas voir ses domaines d'intervention trop étendus au risque de lasser ses participants et de brouiller leur image. Il serait par ailleurs utile que les conseils de quartier disposent d'une lettre d'information ou d'un espace systématiquement réservé dans le journal municipal afin de pouvoir parler de leurs actions et de l'avancée de leurs projets.
- Envisager la mise en place de commissions extra municipales thématiques sur quelques grandes politiques publiques afin de croiser les regards sur les objectifs et les moyens mis en œuvre. Ces commissions seraient composées d'associations. Nous avons pris connaissance avec intérêt du fonctionnement de l'Office municipal des sports et du rôle qu'il joue en matière de mutualisation, de régulation, de formation et de concertation. Nous pensons que des enseignements utiles pourraient être tirés de cette expérience au bénéfice d'autres secteurs de l'activité municipale.
- Développer les logiques d'appels à projets pour faire se rencontrer les objectifs de politiques publiques et les projets associatifs qui peuvent faire ainsi valoir leurs propres réflexions, leurs propres dynamiques. C'est une manière d'accompagner la structuration de nouveaux acteurs pour les aider à aller plus loin que l'expérimentation des débuts et de favoriser l'émergence de dynamiques et de

paroles collectives.

- Développer une logique d'évaluation de cette politique de concertation qui, comme toutes les politiques publiques, doit pouvoir faire l'objet d'analyses extérieures indépendantes quant à ses objectifs et ses moyens. De ce point de vue, il semblerait intéressant de systématiser la production de documents stratégiques (comme l'est le Plan local de l'habitat) définissant les objectifs et les moyens consacrés aux principales politiques. C'est aussi une manière de partager des analyses et des projets et, dès le départ, de se mettre dans les conditions d'une future évaluation.
- Trouver les bonnes articulations avec le Conseil de développement de la Carene. Bien que des compétences différentes existent entre les deux collectivités, les choses ne sont pas étanches et le Conseil de développement accueille notamment un certain nombre de personnalités qualifiées et d'associations qu'il serait tout à fait légitime de mobiliser sur des dossiers nazairiens.