



Ville de Grenoble

Evaluation des démarches de démocratie participative à Grenoble

Synthèse du rapport d'évaluation - Juillet 2013

Sommaire

I - OBJECTIFS DE LA MISSION ET METHODOLOGIE	3
1/ Contexte et objectifs.....	3
2/ La méthode	3
II - UN ETAT DES LIEUX QUI MONTRE UN PAYSAGE DE LA DEMOCRATIE LOCALE COMPLEXE ET RICHE	4
III – ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DE LA DEMOCRATIE LOCALE.....	6
1/ Des avancées reconnues depuis la signature de la Charte de la démocratie locale	6
2/ Un constat partagé d’un décalage entre les ambitions de la Charte et la réalité	6
2.1. Un champ de concertation jugé peu étendu	6
2.2. Une information aux citoyens qui reste très sujette à critiques.....	7
2.3. Un impact de la participation peu lisible et peu mis en valeur.....	7
2.4. Une mobilisation jugée trop restreinte à un panel d’habitants militants motivés, qui a du mal à se renouveler.....	8
3/ Un fonctionnement de la Ville en matière de démocratie participative insuffisamment adapté au déploiement des engagements de la Charte.....	9

I - OBJECTIFS DE LA MISSION ET MÉTHODOLOGIE

1/ Contexte et objectifs

En 2009, est signée la Charte de la Démocratie locale de la Ville de Grenoble. Ce **document de référence encadre les engagements et ambitions de la Ville en matière de participation citoyenne**, et proposant d'expérimenter ou développer de nouvelles actions et démarches.

Trois ans plus tard, la Ville souhaite évaluer « *les démarches de démocratie participative menée par la Ville à travers l'ensemble des dispositifs ainsi que des engagements pris dans la Charte de la démocratie locale* ». La commande est de ne pas réduire l'évaluation au champ de la Charte et de l'offre de participation proposée par la Ville. Afin de cadrer le champ à étudier, nous avons proposé d'entendre « démocratie participative » comme : ***l'ensemble des lieux, espaces, démarches, dans lesquels des habitants, regroupés en collectifs (spontanés ou institutionnalisés), deviennent des interlocuteurs des pouvoirs publics municipaux (personnel politique et technique), dans l'objectif de contribuer à l'action publique municipale.***

Les objectifs de l'évaluation peuvent être reformulés ainsi :

- Produire un bilan des **usages et des pratiques, des réussites et des limites, et des manques de la démocratie participative grenobloise, au regard des attentes des acteurs en présence**
- Poser **les fondements de la réflexion pour un projet renouvelé de démocratie locale.**

L'évaluation ne repose pas sur une démarche exhaustive d'appréciation des écarts entre les objectifs et les réalisations de chacun des engagements pris et démarches mises en place pendant la dernière mandature. Elle prend appui sur l'analyse de **quelques dispositifs ou démarches considérés comme emblématiques de l'intention de la ville ou particulièrement illustratifs de problématiques fortes.**

2/ La méthode

L'évaluation est participative, au sens que la méthode déployée s'assure que l'ensemble des parties prenantes (habitants, services, décideurs) a l'occasion de s'exprimer et donner son avis.

Entre novembre 2012 et juin 2013, ont eu lieu :

- **3 forums publics** consacrés respectivement à : l'élaboration des enjeux et questions de l'évaluation ; un recueil d'expériences ; une réflexion sur des préconisations. Environ 5500 Grenoblois, structures, associations grenobloises ayant participé au moins à une démarche de concertation ont été invités à ces forums. Entre 130 et 80 personnes y ont assisté à chaque séance.
- **2 rencontres du comité de suivi et d'évaluation de la Charte** : pour finaliser le référentiel d'évaluation (ou "questions évaluatives") ; pour réaliser un premier partage des résultats. Une quarantaine de personnes y ont assisté à chaque séance.
- **42 entretiens individuels et collectifs** (71 personnes rencontrées) : 31 habitants inscrits dans des démarches de démocratie locale, 23 techniciens de la Ville, 7 élus.

II - UN ÉTAT DES LIEUX QUI MONTRE UN PAYSAGE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE COMPLEXE ET RICHE

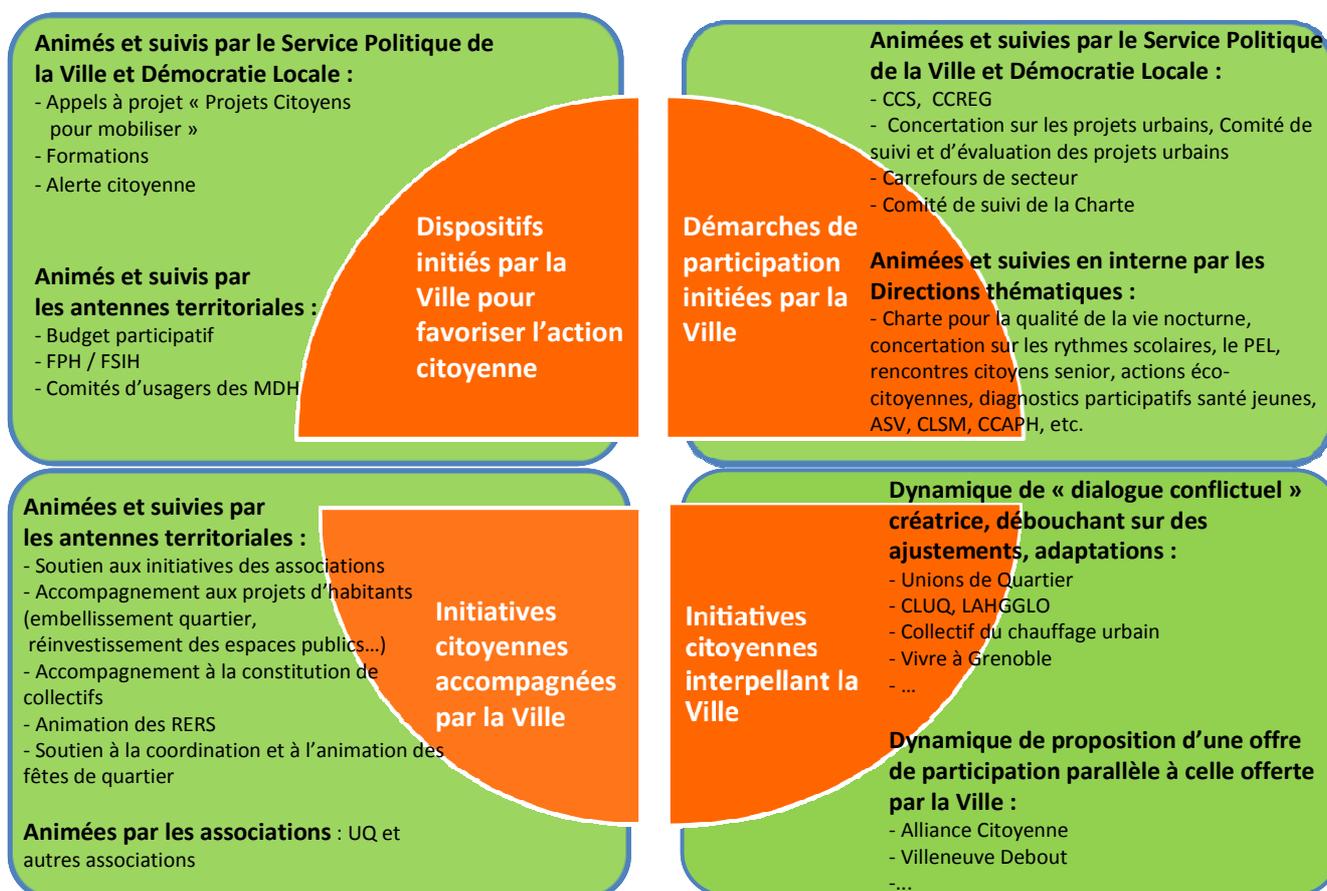
Une des commandes du cahier des charges était de procéder à une cartographie du dispositif de démocratie locale grenoblois. Nous proposons une typologie de la démocratie locale grenobloise en 4 types de dispositifs ou démarches :

L'offre institutionnelle portée par la Charte de la Démocratie Locale :

- 1/ Les démarches de participation initiées par la Ville : un objectif managérial d'amélioration de l'action publique
- 2/ Les dispositifs initiés par la Ville pour favoriser l'action citoyenne : l'objectif de renforcer le « pouvoir d'agir » des habitants

L'initiative habitante, face à laquelle l'institution se positionne différemment selon les objectifs recherchés : soutien, partenariat, dialogue conflictuel.

- 3/ Les initiatives citoyennes accompagnées par la Ville : un objectif de création ou renforcement de « lien social »
- 4/ Les initiatives citoyennes interpellant la Ville : d'un partenariat critique à une offre participative parallèle à l'offre institutionnelle



Photographie de la participation citoyenne à Grenoble

Ce schéma permet de découvrir un paysage riche et complémentaire. Les quadrants sont tous remplis, et relativement équilibrés, au sens où de nombreuses démarches sont représentées. Les trois principaux objectifs que se donne l'institution sont représentés : objectifs managérial, de soutien à l'initiative citoyenne, de lien social. Les registres de la participation rappelés par la Charte (informer, consulter, concerter, co-élaborer) s'y expriment. Dans le quadrant bas à droite, sur un registre d'interpellation de l'institution, les figures historiques de la participation grenobloise, les 22 Unions de quartier, côtoient les nouvelles figures de la démocratie locale, avec les collectifs d'habitants émergents.

Dans ce contexte, des publics et profils divers sont donc touchés par l'ensemble de la démarche de participation citoyenne à Grenoble.

- **des publics « classiques » de la participation citoyenne** : soit principalement des hommes appartenant aux classes moyennes et supérieures intellectuelles, dotés de ressources professionnelles et/ou culturelles non négligeables, détenteurs d'une expertise sur des sujets spécifiques ou de compétences acquises au sein d'un collectif militant ou associatif, ou d'un groupe informel. Ces publics se retrouvent avant tout dans les quadrants situés à droite du schéma, autour d'objectifs de consultation, débats...
- **des publics moins habitués de la participation** : hommes ou femmes appartenant davantage aux classes populaires, plus souvent locataires du parc social dans les quartiers politiques de la ville, et n'ayant pas ou peu d'implication politique ou d'investissement militant, mais investis dans des projets de proximité. Ces publics se retrouveront davantage dans les quadrants situés à gauche du schéma, autour d'un objectif de lien social à travers des projets concrets.

Les démarches inscrites dans les quadrants du bas, indiquant l'initiative citoyenne, restent beaucoup plus valorisées que celles relevant de l'offre institutionnelle :

Les entretiens se distinguent par une posture critique très forte face à l'offre institutionnelle, jugée trop cadrée et prédéterminée, ne laissant que très peu de liberté au citoyen. Au sein de cette offre, les dispositifs favorisant le « pouvoir d'agir » (FPH, budget participatif) sont valorisés, et cela par l'ensemble des parties prenantes – l'alerte citoyenne suscitant peut-être plus de réserves auprès des élus. Ce sont les dispositifs relevant de la démocratie délibérative et consultative (CCS, concertation sur les projets urbains, comités de suivi des projets...) qui concentrent les critiques – et cela par l'ensemble des acteurs (mais pas pour les mêmes raisons selon que l'on est habitant, élu ou technicien...).

Cette posture, qui n'est pas spécifique à Grenoble, apparaît aujourd'hui renforcée localement par un contexte particulier de constitutions de collectifs d'habitants depuis environ 2 ans : soit en opposition à la politique publique (grands projets d'aménagement, tarif du chauffage urbain), soit en opposition à l'offre institutionnelle de participation, avec le développement de démarches qui se veulent inspirées du community organizing et ont pour objectif de renouveler les modes de participation citoyenne.

III – ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

1/ Des avancées reconnues depuis la signature de la Charte de la démocratie locale

La Charte de la Démocratie locale est un document apprécié, qui sert fréquemment de référence aux habitants investis dans le dialogue public. Ils reconnaissent à l'exercice un certain nombre d'avancées, dont les plus notables sont :

- une clarification des rôles et fonctions respectifs des Conseils Consultatifs de secteur et des Unions de quartier, dans le sens d'une plus grande complémentarité ;
- des innovations en termes de mobilisation citoyenne : l'extension à tous les secteurs des fonds de participation des habitants, le budget participatif expérimenté dans le secteur 1 ;
- un effort pour ajuster les modalités d'animation et renforcer la convivialité des échanges, avec un renforcement du travail en proximité (carrefours de secteur, travail des agents de développement...).

Pour autant, l'ensemble des acteurs – habitants, élus, services – s'accorde à juger que les ambitions réelles de la Charte ont eu du mal à trouver leur déclinaison opérationnelle, et que de nombreux objectifs restent à ce jour au stade des intentions.

2/ Un constat partagé d'un décalage entre les ambitions de la Charte et la réalité

Habitants, élus et services pointent une réelle ambition de la Charte de la démocratie locale, mais un décalage certain entre ces ambitions et les moyens donnés à la réalisation des objectifs. Ce décalage est analysé dans les entretiens comme le résultat d'un portage politique inégal, au sein des élus, de la thématique de la participation citoyenne à Grenoble ; du faible poids accordé par la Ville à cette thématique, visible notamment à travers l'absence d'accompagnement, au sein des services thématiques et territoriaux, à l'appropriation de la Charte.

4 thématiques fortes sont ressorties de l'évaluation comme ayant des marges de progrès importantes dans la perspective d'un renouvellement et d'un approfondissement des pratiques de démocratie locale.

2.1. Un champ de concertation jugé peu étendu

Un des principaux reproches fait aux modalités de concertation à Grenoble, c'est de ne s'exercer que sur des sujets mineurs et restreints de la politique publique ; d'arriver très tardivement sur les projets d'envergure, avec très peu d'espaces de réflexion partagée ; avec des objectifs de concertation qui ne paraissent pas toujours très clairs, et qui, surtout, sont bien plus orientés sur le binôme information – consultation que sur le binôme concertation – co-élaboration.

D'où des demandes récurrentes pour sortir des cadres proposés par la Ville. Par exemple : élargir le champ du budget participatif, aborder les questions sociales et non pas que les projets urbains, préparer les démarches de concertation en concertation avec les habitants impliqués...

Ce constat interroge, malgré les efforts sur les dispositifs promoteurs de « pouvoir d'agir » mis en place avec la Charte. Quelles sont les attentes réelles de la Ville, qui guident la volonté réelle de concertation : amélioration et adaptation des projets (mobilisation des expertises citoyennes pour enrichir un projet ou des segments d'un projet) ? Accompagnement à l'appropriation et à l'acceptation des projets (pédagogie collective sur des évolutions structurantes en termes de conception de la ville, de modes de vie collectifs..) ? Partage du pouvoir avec les citoyens sur certains points ?

2.2. Une information aux citoyens qui reste très sujette à critiques

Les attentes en matière d'information sont diversifiées, mais fortes : l'information est jugée soit trop tardive, soit insuffisante voire tronquée, et parfois trop complexe. Par exemple, les membres des CCS et Unions de Quartier regrettent systématiquement **une insuffisante information sur la vie du secteur et des quartiers ; les participants aux forums publics font le même constat dans le cadre des projets urbains.**

Le bon « calibrage » (bon format, bon timing) de l'information à donner reste un exercice complexe pour les services, et cela d'autant plus dans un contexte où de nombreux militants aguerris de la concertation peuvent avoir la tentation de s'ériger en experts concurrents à l'expertise technique de la Ville.

L'utilisation des outils numériques est pointée comme une réelle faiblesse par tous les acteurs, avec un site non renouvelé depuis plus de 10 ans et peu participatif. Sont regrettés :

- la faible visibilité des pages consacrées aux instances pérennes et à la concertation sur le site de la Ville (pas d'onglet « Participation » ou « Démocratie locale »...).
- un aspect très institutionnel de la communication (difficile de mettre en ligne les « power point » de présentation des réunions publiques, ainsi que des comptes rendus de réunions).

2.3. Un impact de la participation peu lisible et peu mis en valeur

De nombreux témoignages font la preuve d'impacts du dialogue public dans les décisions techniques et politiques. Pourtant, le sentiment général qui prédomine chez les habitants est celui d'une absence de prise en compte des propositions citoyennes dans les démarches ou dispositifs de participation, ou d'une prise en compte à la marge.

Cette absence de retour est problématique à plusieurs égards. En rendant invisibles ou peu visibles les améliorations ou inflexions apportées aux projets du fait de la consultation de l'avis des habitants, elle crée une impression partagée, au sein de la population, d'un manque de reconnaissance par les services et les élus du travail fourni par les citoyens.

Elle contribue par ailleurs à accentuer le sentiment de « ne pas être pris en compte » et cristallise les sentiments de défiance et d'instrumentalisation. Enfin, l'absence de retour tend à freiner la participation et à alimenter le désintérêt pour la chose publique.

Si les habitants reconnaissent que l'objectif de la participation n'est pas l'intégration systématique de toutes leurs propositions, et ne remettent pas en question le fait que décision revient in fine aux élus, ils regrettent très largement le manque d'explication sur les raisons de la non prise en compte d'un avis, d'une idée...

La Ville partage ainsi les constats des habitants, mais paraît à ce jour manquer d'outils pour valoriser les contributions, montrer que la participation n'a pas été vaine, et redonner ainsi aux participants un sentiment d'utilité sociale.

2.4. Une mobilisation jugée trop restreinte à un panel d'habitants militants motivés, qui a du mal à se renouveler.

Le vieillissement et l'homogénéité des habitants participant de manière active à l'offre de participation de la Ville ne sont pas des spécificités grenobloises. Les questions qui se posent concernent cependant le renouvellement des Unions de quartier, traditionnel « vivier » du militantisme de proximité, et qui proposent un modèle participatif aujourd'hui moins attractif, et, dans une moindre mesure, les CCS. Mais surtout, la difficulté du renouvellement des habitants « militants » dans un contexte de multiplication de l'offre participative a tendance à la fois à essouffler les plus actifs et à décrédibiliser les démarches, en sclérosant quelque peu le dialogue public.

Ceci dit, ce constat d'une mobilisation restreinte à une seule catégorie de "vieux militants" issus des classes moyennes et supérieures est à nuancer si l'on porte son regard hors des seuls dispositifs délibératifs de la démocratie locale¹, pour prendre en compte ce qui se passe au niveau de la participation citoyenne de proximité. Mais ce registre-là de participation, pourtant encore vivace à Grenoble, est moins bien mis en valeur, et surtout rencontre peu les autres dimensions de la démocratie locale.

¹ C'est-à-dire les dispositifs reposant sur l'échange et demandant un avis aux habitants (oral ou écrit) dans les conseils ou comités de suivi, ce qui correspond de fait au quadrant en haut à gauche de notre schéma.

3/ Un fonctionnement de la Ville en matière de démocratie participative insuffisamment adapté au déploiement des engagements de la Charte

La Ville de Grenoble dispose depuis longtemps d'un service *ad hoc*, dédié à l'animation du dialogue public. Installé en mairie centrale et composé d'une dizaine de personnes, il a historiquement deux objectifs : impulser et mettre en œuvre les démarches de concertation et de dialogue public sur les projets urbains et la GUP ; animer, suivre et dynamiser les CCES et le CCREG.

Ce service, qui a connu divers avatars depuis sa création, est, au moment de l'évaluation, impacté par la dernière réorganisation des services et leur territorialisation. En tant qu'interlocuteur privilégié des habitants, les Directeurs de territoire sont désormais garants du volet participatif sur leur secteur, ce qui demande à organiser l'articulation entre le service Démocratie Locale et les territoires. Par ailleurs, le service Démocratie Locale a lui-même connu de nombreux bouleversements, avec une équipe qui a été très fortement renouvelée ces deux dernières années.

L'articulation du service Démocratie Locale avec les directions territoriales semble à conforter au moins sur les champs suivants :

- celui de la définition stratégique du champ et des objectifs de la participation citoyenne, avec une formalisation des domaines d'intervention de chacun (Directions territoriales, Directions thématiques, service Démocratie locale)
- celui de l'articulation entre les directions de territoire et les CCS autour de la mise en œuvre et du suivi du projet de secteur, afin de consolider l'inscription des CCS sur les territoires et de les soutenir dans leur tentative d'élargissement de leurs champs de travail ;
- celui de la répartition des tâches entre agents de développement local et chargés de participation.

Par ailleurs, une problématique d'acculturation et de compréhension réciproque se pose, entre deux approches de service public qui se réfèrent davantage, pour l'une, à un objectif de lien social et pour l'autre à un objectif de management public.

Le positionnement du service Démocratie locale comme simple « AMO concertation » des projets urbains ne lui permet pas vraiment de répondre à la demande des services thématiques d'être pour eux un support et une ressource méthodologique dans la mise en œuvre, le suivi et l'animation de démarches participatives. Il existe pourtant une demande, de la part de directions qui s'estiment à ce jour insuffisamment outillées pour mener dans la durée et de manière satisfaisante des démarches participatives.

Par ailleurs, le positionnement du service ne lui permet pas d'assurer sa fonction dans une réelle transversalité, dans la mesure où il n'existe pas vraiment, dans les services thématiques notamment, de stratégie de gouvernance intégrant un management participatif de projet. D'où la tendance à ne recourir au service Démocratie locale que comme prestataire et non pas comme partenaire à part entière de projet. Cette limite interroge quant à la volonté politique de développer réellement cette compétence en matière de participation au sein des services.

Le renforcement de cette compétence, au sein de tous les services (territoriaux comme thématiques) est une des principales pistes pour développer et renforcer l'offre participative de la Ville. Mais elle demande à être organisée et à faire l'objet d'une feuille de route stratégique de management – ce qui pourrait notamment être au fondement d'un nouveau projet de démocratie locale pour la Ville.