

## Focus

### Un essai de mise en politique de l'eau potable : l'atelier citoyen Dem'eau

L'atelier citoyen Dem'eau, mis en œuvre à Nantes Métropole, avait pour but d'instaurer une interaction entre experts, élus, associations et citoyens les plus divers possibles sur le thème du service public de l'eau. Bien que la plupart de ces groupes aient eu de nombreux doutes et a priori au sujet de l'efficacité de ce projet, il a permis de mettre en lumière les rapports entre les différents acteurs de la gestion locale et, ainsi, des possibilités d'amélioration de ceux-ci pour l'avenir.

**D**e 2006 à 2010, des chercheurs d'Irstea et de l'ENGEES ont conduit une démarche de recherche-intervention en partenariat avec la Direction de l'eau de Nantes Métropole. De cette démarche est né le projet Dem'eau, « Démocratie et eau potable », visant à déterminer collectivement les modalités d'une démocratisation de la gestion de l'eau potable. Un tel projet s'inscrit dans le droit fil de l'amélioration des dispositifs d'information et de consultation engagée depuis plusieurs années en France, avec des résultats variables (voir l'article de M. Chosson, page 44 dans ce même numéro). À Nantes Métropole, la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) ne paraissait 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 la volonté de consacrer une recherche-intervention à l'amélioration du lien entre les usagers-citoyens et l'autorité organisatrice. Cette synthèse en retrace l'itinéraire, avec le récit du montage et du déroulement de l'atelier citoyen Dem'eau (ACD), ainsi que les principaux enseignements retirés.

#### Le montage de l'atelier citoyen Dem'eau

##### De la validation du projet à la formulation du mandat

À l'issue d'une phase d'exploration et d'évaluation des dispositifs de participation du public, un protocole de type jury/atelier citoyen put être proposé courant 2008. Il fut décidé que l'atelier serait composé, sur la base d'un principe de diversité, de dix à douze profanes majoritairement tirés au sort et de trois membres d'associations. Concrètement, le mandat soumis aux panélistes était le suivant :

« La communauté urbaine de Nantes Métropole et sa Direction de l'eau, convaincues qu'il est à la fois utile et

nécessaire de rechercher un nouvel équilibre dans leur relation avec les usagers-citoyens, invitent les membres de l'Atelier Dem'eau à travailler de façon collective afin de :

- proposer des améliorations et compléments aux dispositifs existants de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable,
- décrire une vision future d'une nouvelle gouvernance plus participative du service d'eau potable.

Les membres de l'Atelier recevront à cet effet tous les éléments d'information nécessaires. Après en avoir délibéré, ils présenteront leurs recommandations aux élus en charge de l'eau potable et de la vie citoyenne, lesquels s'engagent à rendre compte publiquement six mois après des suites données à ces recommandations ».

Un « comité des sages » fut institué afin de garantir l'impartialité de la démarche, de veiller au bon déroulement de la procédure et de garantir la crédibilité du projet. Il regroupa l'ensemble des acteurs impliqués et des garants externes, tout en restant d'une taille restreinte. Son rôle s'est de fait limité à la validation des propositions de l'équipe Dem'eau<sup>1</sup>.

##### Le recrutement des panélistes

Le tirage au sort des profanes a été effectué par contact téléphonique à partir des noms extraits de façon aléatoire des fichiers des abonnés de l'eau. L'offre de participation a souvent été refusée pour cause de manque de disponibilité ou d'intérêt pour le sujet de l'atelier. Au total, près de cinq cents appels ont été passés pour recruter la dizaine de panélistes. Les personnes contactées retenaient généralement l'aspect « gestion de l'eau » du mandat, et non l'aspect « gouvernance ».

1. L'équipe était composée, outre les deux auteurs de l'article, de D. Verdon et P. Cloutour pour Nantes Métropole, et de Christophe Beurois, de Médiation et Environnement.

Ce quiproquo fut une des principales sources de difficulté de l'opération.

Le recrutement d'adhérents associatifs répondait au souci d'impliquer les associations déjà engagées dans les structures participatives existantes, pour éviter que Dem'eau n'apparaisse comme une tentative de contournement de la relation privilégiée entre Nantes Métropole et ces associations. Il s'agissait également de faire fructifier différentes sensibilités citoyennes, dont la sensibilité militante, tout en évitant que les membres associatifs se comportent en experts et détenteurs de l'expertise citoyenne légitime. Il fut demandé aux associations membres de la CCSPL de désigner trois adhérents pour participer au panel. La sollicitation rencontra un scepticisme fort sur les plus-values à attendre de la démarche et la réalité d'une demande sociale de participation ; elle fit ressortir la crainte d'une manœuvre politique « hypocrite » visant à éclipser ou contourner les attributions des associations... Au final, seule l'UFC Que Choisir recruta un de ses militants non spécialiste de l'eau.

Le recrutement de citoyens issus de catégories défavorisées était important pour relever le défi de l'inclusion sociale, un objectif central du projet. L'équipe Dem'eau passa par le relais d'un agent municipal chargé de mission sur un quartier nantais catégorisé comme défavorisé, qui recruta sans difficulté deux volontaires. Une démarche ciblée sur les moins de trente ans a été ajoutée en cours de recrutement ; en effet, les fichiers d'abonnés ne permettaient pas, sauf cas exceptionnel, d'accéder aux jeunes, qui ne sont généralement pas abonnés directs du service. Or le principe d'inclusion sociale s'appliquait également à cette catégorie. D'où l'association du Conseil nantais de la jeunesse (CNJ) qui permit de recruter deux de ses membres. Au final, le panel comptait sept hommes et huit femmes, dont neuf « profanes » tirés au sort, un associatif, deux jeunes et trois personnes en situation précaire.

### Le programme de l'atelier

Le programme prévoyait trois temps majeurs avec, pour les citoyens du panel, trois postures différentes : formation (posture d'apprentissage), investigation (posture d'enquête critique) et délibération (posture de proposition). Le séquençage de l'atelier, conçu en lien étroit avec le prestataire retenu pour l'animation (Médiation & Environnement), visait à respecter trois grands principes :

- un apport pédagogique, sous forme d'exposés didactiques ou de témoignages, sur la gestion de l'eau potable et la participation citoyenne ;
- une diversité de modes d'animation et d'engagement afin de limiter les effets négatifs de dispositifs trop scolaires ou trop solennels ; d'où le recours au théâtre-forum institutionnel<sup>2</sup> ;
- la nécessité de préserver des temps de délibération collective.

La présence d'un scrutateur, ou « Grand témoin », fut proposée par le prestataire. Intervenant bénévolement, il devait suivre l'ensemble de l'atelier, intervenir si nécessaire en se faisant le porte-parole des panélistes, faire le récit de la démarche lors de la restitution finale, etc. Dans la pratique, il aida le panel à s'approprier le mandat, et intervint également assez directement dans les débats. Son influence sur la dynamique d'ensemble fut prépondérante.

## Le déroulement

### Le premier week-end : le temps de la formation

Tous les panélistes prévus étaient au rendez-vous, sauf un citoyen tiré au sort et une volontaire du CNJ, découragée par la complexité du mandat. Cette première session fut consacrée au rappel des objectifs de la démarche et à un premier temps de formation. Les élus rappelèrent les règles du jeu, et insistèrent notamment sur le statut strictement consultatif des recommandations.

Le premier tour de table a rapidement donné à voir la prégnance du quiproquo sur la finalité de l'atelier : c'est clairement la thématique technique de l'eau et non celles de la participation ou de la gouvernance qui avait motivé les panélistes. Une bipolarité apparut progressivement au sein du panel, avec d'un côté, l'attachement de certains aux questions techniques et de l'autre, une réappropriation du mandat plus conforme aux attentes des concepteurs, comme celle que proposa le militant d'UFC : « construire un appareil d'audition pour que Nantes Métropole entende mieux les citoyens ». L'ambiguïté ne parviendra à être relativement éclipcée qu'à la fin du deuxième week-end.

La formation alterna exposés didactiques, témoignages d'acteurs et interventions de la Compagnie de théâtre-forum Myrtil. Celles-ci consistaient à jouer une saynète pour faire travailler les panélistes sur leurs craintes, envies, aspirations par rapport à cet atelier. La session se termina par le choix des intervenants à auditionner lors du second week-end. La guidance de l'équipe Dem'eau fut déterminante : ce choix intervenait en fin d'après-midi, alors que l'appropriation du mandat était encore fragile et l'attention en perte de vitesse...

### Le second week-end : la formation-investigation

Deux panélistes en situation précaire manquèrent la quasi-totalité du deuxième week-end<sup>3</sup>. Constitué principalement de plages d'audition d'experts et d'intervenants externes, il devait permettre de consolider l'appropriation du mandat, et d'engager la production collective.

L'audition des fonctionnaires en charge des CCSPL de Nantes Métropole et du Grand Lyon, dans une perspective comparative voulue par l'équipe Dem'eau et validée par le souhait des panélistes de « commencer par voir

2. Une troupe de comédiens joue une fable d'une quinzaine de minutes sur des sujets de la réalité sociale, économique, etc., d'une communauté. Par la suite, les membres du public sont invités à rejouer la scène et/ou à intervenir à des moments-clés. Pour Dem'eau, c'est la compagnie Myrtil ([www.compagnie-myrtil.fr](http://www.compagnie-myrtil.fr)) qui a été engagée.

3. Ils revinrent toutefois pour la dernière session.



1 Instaurer une interaction entre experts, élus, associations et citoyens sur le thème du service public de l'eau, une démarche mise en œuvre à Nantes Métropole à travers l'atelier citoyen Dem'eau.

comment on peut améliorer l'existant avant de proposer de nouveaux dispositifs », amena rapidement les panélistes à mettre en question le modèle nantais. De leur côté, axées sur les atouts, limites et défis actuels de la participation, les interventions de deux universitaires (Loïc Blondiaux et Julien Talpin) politisèrent le débat en le situant par rapport à la dynamique contemporaine des institutions démocratiques, et contribuèrent à emmener les panélistes sur les pistes d'exploration de la deuxième partie du mandat. Signe du souci désormais partagé de « bien répondre à la question », de nombreuses questions furent adressées aux experts : « *quelle est la bonne recette pour une CCSPL qui marche, selon vous ?* », ou encore « *quelles sont les conditions du succès d'une procédure telle que le jury citoyen ?* ».

### Le troisième week-end : la délibération

Le troisième et dernier week-end se déroula quinze jours après les deux premières séances, afin de pouvoir diffuser les comptes-rendus aux panélistes et leur laisser un temps de maturation. Le Grand témoin s'était chargé de donner quelques « devoirs citoyens » aux panélistes, qui étaient censés lire les documents remis, pointer les éléments fondamentaux devant apparaître dans l'avis final, et tenter de formuler des contre-propositions aux critiques formulées par L. Blondiaux à l'encontre des démarches participatives.

La session démarra avec deux exposés complémentaires sur des exemples de démarches participatives. Une intervention de théâtre-forum permit également aux panélistes de revêtir différents rôles dans les saynètes, dont ceux du « simple habitant », d'une citoyenne adhérente à la CCSPL ou encore du maire d'une petite commune. La suite de la session consista essentiellement en une hiérarchisation des principales idées faisant l'objet d'un consensus. Un groupe meneur émergea, tandis qu'une autre partie du panel, plus silencieuse, resta davantage dans une posture d'écoute et d'apprentissage. Deux éléments pesèrent également sur l'orientation de ce travail de hiérarchisation, à savoir une politique de guidance forte et assumée comme telle par les animateurs, et la prégnance de la figure tutélaire du Grand Témoin.

### La formalisation de l'avis et sa restitution publique

Pris au jeu, certains panélistes n'ont pas hésité à consacrer l'équivalent d'un week-end complémentaire à la finalisation de l'avis, qu'ils voulaient « propre et construit ». Le comité de relecture restreint, composé de cinq volontaires, avait pour charge de lire la première version de l'avis envoyée au préalable par l'équipe Dem'eau. Chaque terme de l'avis fut passé au crible. Parfois, sous couvert de correction, la tentation fut grande de

prolonger en fait le travail d'élaboration. Après validation collective de la nouvelle version, la restitution publique de l'avis put être programmée. Elle se déroula devant une assistance de quatre-vingt personnes le vendredi 27 février 2009.

Une réunion spécifique fut organisée à destination des membres de la CCSPL, en raison des nombreuses suggestions de l'avis la concernant. Les membres présents à la réunion émirent de véhémentes réserves contre un avis jugé agressif, questionnèrent l'identité des panélistes et mirent en cause la légitimité du panel à se prononcer sur d'éventuelles modalités de réforme de la CCSPL. Un groupe mixte CCSPL/panélistes fut constitué afin « d'échanger sur les propositions émises dans l'avis citoyen, et discuter des propositions émises par les associations ». Cela fut l'occasion de débattre de l'inclusion de citoyens profanes au sein de la CCSPL, proposée par le panel « pour faire varier les regards et non pas pour remplacer le rôle des associations ». Chacun resta sur ses positions. Au final, les éléments de réponse aux propositions furent présentés par les élus au cours de la réunion clôturant cet exercice participatif, le 17 septembre 2009.

## Éléments d'analyse

### Sur la délibération citoyenne

S'il y a bien eu formation d'une communauté de débat, la création de séquences proprement délibératives (au sens de l'organisation d'un échange réglé d'arguments sur un sujet circonscrit, pendant une plage de temps conséquente, entre des participants engagés dans cette activité) s'est révélée difficile à obtenir. Les obstacles sont nombreux, la capacité à provoquer des temps d'arrêt et à canaliser l'attention n'étant pas le moindre. En second lieu, la production de l'avis s'est apparentée davantage à un mécanisme d'importation et de compilation, caractérisé par une série de « copier-coller » des idées qui semblaient les plus pertinentes à la majorité des membres du panel qu'à un réel espace de création d'une proposition nouvelle et « sur mesure ». En troisième lieu, la dynamique délibérative s'explique par d'autres éléments, soit plus contingents, soit plus stratégiques, que le seul échange collectif et réglé d'arguments : ils relèvent de la confrontation verbale, de la recherche du compromis entre deux points de vue, de l'évitement ou de la censure, de l'approbation silencieuse, du mimétisme, ou au contraire, du scepticisme systématique, du « faufilement » d'une idée ou de son blocage en fonction du degré de vigilance collective, etc.

Au regard de l'objectif d'inclusion sociale, il apparaît que les individus les moins dotés en capital socioculturel et économique sont ceux qui ont eu le plus de mal à passer le cap de l'appropriation du sujet. Cela ne renvoie pas nécessairement à un défaut de compréhension mais peut-être surtout à un manque d'intérêt : un sujet jugé trop abstrait et éloigné du niveau considéré comme pertinent pour améliorer la gestion de l'eau, celui des comportements du quotidien.

### Sur la transformation de l'action publique

Les élus se sont effectivement engagés à dynamiser la CCSPL, en organisant des séances thématiques consacrées à l'examen d'une politique publique particulière ; mais ils ne donnèrent pas suite au souhait de création de sous-commissions thématiques et d'ouverture à des profanes. D'autre part, Dem'eau est crédité par un responsable nantais du « dialogue citoyen » du fait d'avoir « crédibilisé les initiatives novatrices de dialogue citoyen, dont l'atelier citoyen est une des formes les plus avancées ».

En ce qui concerne la réception des démarches participatives au sein d'un grand service technique, Dem'eau a-t-il fait évoluer le scepticisme qui entourait initialement cette problématique ? L'atelier a partiellement relevé le défi de la réhabilitation de la figure du citoyen dans le modèle consumériste dominant du service d'eau potable. Il a mis en évidence une série d'enjeux de citoyenneté dans la gestion d'un tel service qui s'adresse bel et bien à un usager-citoyen actif. L'expérience a posé et explicité les conditions d'un dialogue pluriel entre experts, élus, associations et citoyens profanes. Mais ces pistes positives restent à confirmer dans les chantiers en cours, notamment à travers la mise en place d'une évaluation participative de la politique de l'eau potable. ■

### Les auteurs

#### Rémi BARBIER

ENGÉES,  
UMR GESTE, Gestion territoriale  
de l'eau et de l'environnement,  
1 quai Koch, BP 61039,  
67070 Strasbourg Cedex  
✉ [remi.barbier@irstea.fr](mailto:remi.barbier@irstea.fr)

#### Clémence BEDU

Conseil Général du Val de Marne  
94000 Créteil  
✉ [Clemence.Bedu@c94.fr](mailto:Clemence.Bedu@c94.fr)