

RAPPORT D'ÉVALUATION

DU DISPOSITIF PARTICIPATIF DE L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG



CONFÉRENCE CITOYENNE

“Santé, climat : quelles mobilités pour améliorer la qualité de l’air sur notre territoire ?”

Sommaire

INTRODUCTION	2
RÉSUMÉ	3
LA MISSION D'ÉVALUATION	4
Contexte	4
Objet de l'évaluation : la qualité démocratique de la conférence citoyenne	5
Méthode d'évaluation	7
L'ANALYSE ÉVALUATIVE	9
La Conférence citoyenne ZFE est un dispositif d'information mutuelle entre les citoyens et l'institution	9
La confiance des acteurs économiques à sécuriser	13
Une majorité des citoyens est satisfaite de l'expérience de dialogue, mais juge l'exercice insuffisant pour les associer à l'élaboration de la politique publique	14
La consultation a transformé le projet de ZFE	16
Tableau des résultats	19
DES VOIES D'AMÉLIORATION POUR LES FUTURES CONFÉRENCES CITOYENNES	31
I. Les citoyens enclins à produire une vision systémique du changement.	31
II. Clarifier l'ambition des conférences citoyennes.	32
III. Des défis spécifiques à relever	33
IV. Prioriser les démarches	34
V. Maintenir l'effort d'évaluation sur les prochaines conférences citoyennes pour une amélioration continue	34
CONCLUSION	35
	1



INTRODUCTION

En lançant dès le printemps 2021 une conférence citoyenne intitulée « *Santé, climat : quelles mobilités pour améliorer la qualité de l'air sur notre territoire ?* », l'Eurométropole de Strasbourg témoigne de sa volonté d'impliquer les habitants dans l'élaboration de ses politiques publiques les plus structurantes, à l'instar de la mise en place progressive de "Zones à Faibles Émissions" (ZFE) régulant drastiquement les mobilités émettrices de gaz à effet de serre sur son territoire.

Par ailleurs, l'Eurométropole fait preuve d'une certaine audace ; elle ajoute à son exercice de consultation une démarche d'évaluation indépendante et publique, commandée à notre association, Démocratie Ouverte (www.democratieouverte.org). Nous saluons la volonté sincère d'amélioration continue recherchée par l'Eurométropole en engageant une telle démarche. Peu de

collectivités en France ont le courage de s'engager ainsi dans l'évaluation ouverte de leurs dispositifs, durant leur déploiement, d'autant plus en début de mandat, alors que la politique de participation citoyenne est encore en cours de définition.

Dans cet exercice, nous nous sommes appuyés sur des méthodes d'évaluation rigoureuses et sur une posture d'indépendance, mêlant régulation "à chaud" (permettant une amélioration continue du dispositif et une appropriation des enjeux par les élus et agents durant la démarche participative) et rigueur critique d'une évaluation "a posteriori", basée sur l'analyse de critères de qualité démocratique ainsi que sur des entretiens, de l'observation et des questionnaires ad-hoc.

Le présent rapport d'évaluation rend compte de ce travail.



RÉSUMÉ

Il nous est vite apparu que les différents supports officiels de présentation risquaient, par une formulation approximative, de maintenir la confusion sur les objectifs de la conférence citoyenne et ses débouchés (prétend-on co-construire, informer, recueillir des propositions ou encore tester la démocratie délibérative ?). Nous avons alors travaillé avec l'Eurométropole à un répertoire commun de la participation; et clarifié le registre sur lequel il était possible d'inscrire la démarche, au regard du contexte.

Située dans le registre de l'information à double sens, cette consultation avait pour objectif de servir la pédagogie de la politique publique prévue par l'Eurométropole sur la zone à faibles émissions et de remonter des informations apportées par les habitants du territoire : réactions, avis, retours d'usages, idées, propositions ... qui ont ainsi pu permettre aux élus et aux services de modifier leur politique publique pour l'ajuster aux réalités de terrain. Même si le dispositif est améliorable sur des points

essentiels (diversité des participants, traçabilité des propositions et de leur impact sur la décision, préparation de la démarche, clarté du mandat...), il a globalement permis d'atteindre les objectifs poursuivis par les élus dans le registre concerné. Nous avons observé dans la démarche une constante énergie et réactivité au service du projet, des compétences importantes dans l'administration et une sincérité des élus, prêts à prendre le risque de la participation citoyenne, même dans des situations tendues ou conflictuelles.

Cette première démarche de conférence citoyenne évaluée en temps réel semble en appeler d'autres. Gageons que la dimension évaluative, couplée à une volonté politique authentique et à la mobilisation de moyens conséquents, permettront de conduire de prochaines démarches participatives plus ambitieuses encore, peut-être inscrites dans le registre de la co-construction, voire de la démocratie délibérative.



LA MISSION D'ÉVALUATION

I. Contexte

L'Eurométropole de Strasbourg a confié à l'association Démocratie Ouverte la mission d'évaluer la conférence citoyenne « Santé, Climat : quelles mobilités pour améliorer la qualité de l'air sur notre territoire ? »

La conférence citoyenne (CC ZFE) intervient dans la phase finale d'élaboration du projet de Zone à faible émission (ZFE) - lancé deux ans plus tôt à l'échelle métropolitaine, sous l'ancienne majorité- soit juste avant le vote par le conseil métropolitain. Ce dispositif participatif, ouvert par une « soirée de lancement » sous la forme d'une réunion publique d'information le 11 mai 2021, s'est déployé après la concertation conduite par l'exécutif auprès des 33 maires pour décider le cadre fixant le périmètre, les catégories de véhicules concernés et le calendrier de la ZFE-mobilités. Ces mesures structurantes n'étaient donc plus ouvertes à la discussion avec les citoyens. La CC ZFE s'est donnée pour finalité d'informer la population sur les enjeux (sanitaires, climatiques) et sur les politiques publiques liées aux mobilités, puis de saisir les besoins,

avis, idées, permettant d'amender le projet, de lui apporter des correctifs touchant notamment aux dérogations, actions d'accompagnement des mobilités alternatives, aides financières. Selon l'expression d'une élue en charge du sujet, l'intérêt de soumettre aux citoyens et aux acteurs économiques un projet aussi avancé était de « combler les trous dans la raquette ».

Ce dialogue s'est déroulé sur six semaines, de mi-mai à fin juin 2021, articulant des modalités multiples - sous la contrainte sanitaire liée au Covid 19 qui, notamment, a empêché les formats d'atelier en présentiel :

- Le 11 mai 2021 : événement de lancement, sous la forme d'une réunion publique d'information en distanciel, diffusée en direct sur le site internet de l'Eurométropole.
- Du 17 mai au 17 juin 2021 : 10 ateliers dont 7 ateliers thématiques de deux heures, ouverts à tous en début de soirée sur Zoom, et trois ateliers (en ligne également) pour les acteurs économiques du territoire .

- Du 10 mai au 27 juin : un questionnaire en ligne, accessible sur le site internet de l'Eurométropole, interrogeant les habitudes de déplacement des habitants et leur permettant de formuler des avis.
- Du 10 mai au 24 juin : un « Débat mobile », sous la forme d'une tournée en van d'une équipe d'agents de la Direction de la participation citoyenne dans chacune des 33 communes du territoire, pour informer et pour recueillir la parole à la volée sur la voie publique.
- Un numéro vert d'information, ouvert tous les jours, une équipe d'une dizaine de personnes se chargeant de répondre aux requêtes et de recueillir d'éventuelles contributions citoyennes.

-Un évènement public de restitution s'est déroulé le 23 septembre 2021, en présentiel et en plein air à Strasbourg, retransmis en direct sur le site internet de l'Eurométropole.

Le conseil métropolitain a délibéré le 15 octobre 2021 et a adopté le projet de ZFE.

Un prestataire, l'agence Voix Publiques, a animé les évènements de lancement et de restitution, les ateliers, et a produit la synthèse des contributions citoyennes recueillies par les différents canaux.

Notre interlocuteur direct pour la mission d'évaluation est la Direction de la participation citoyenne (DPC).

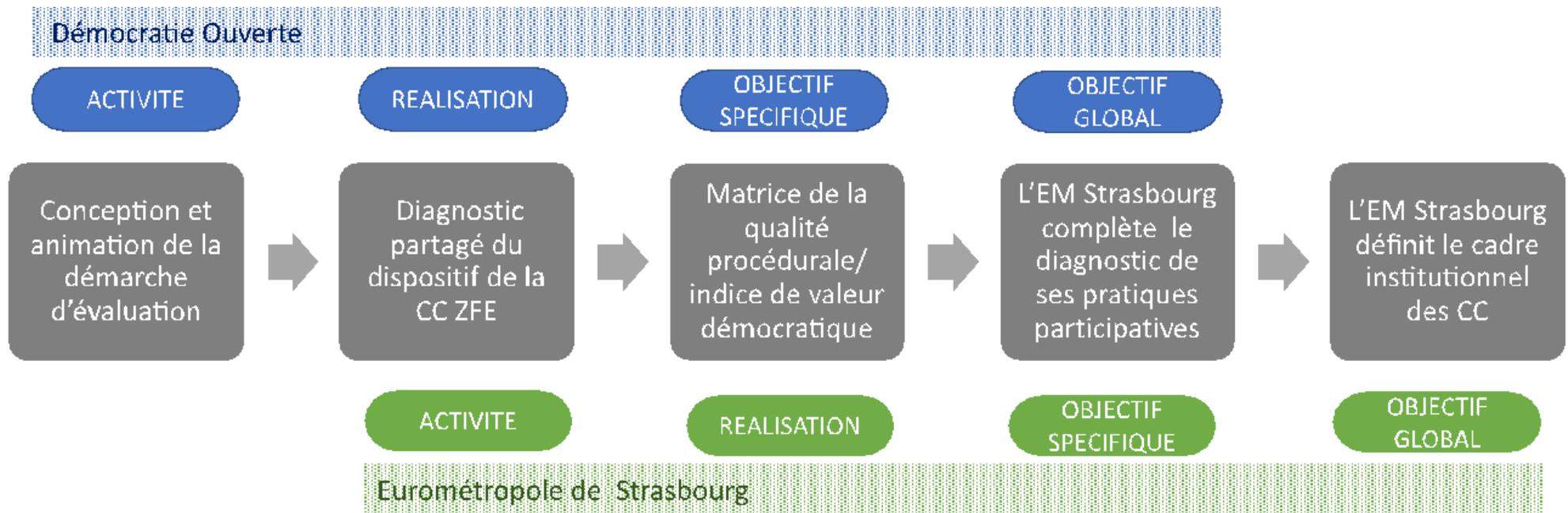
II. **Objet de l'évaluation : la qualité démocratique de la conférence citoyenne**

Notre évaluation de la CC ZFE porte sur le dispositif lui-même et non pas directement sur les produits du dialogue. Elle a pour objectif d'apprécier la qualité démocratique de la démarche, dans la perspective d'enrichir le diagnostic conduit par la métropole sur ses pratiques de débat, ce diagnostic devant lui-même aider au cadrage

des prochaines conférences citoyennes. Cet horizon d'institutionnalisation des conférences citoyennes a guidé notre approche de l'évaluation, et nous engage à pointer des stratégies d'évolution dans le rapport final.

Voici la représentation schématique de notre prestation :

Cadre logique de la démarche



Notre objectif spécifique est donc bien d'analyser les résultats de la CC ZFE au regard d'un ensemble de critères mesurant la qualité de l'expérience démocratique proposée aux citoyens. La collectivité a mis l'accent sur la garantie des valeurs de transparence, de probité, qu'elle veut attacher au dispositif citoyen. Dans notre analyse, la vérification de ces principes s'intègre à une grille d'évaluation plus systémique : il nous a paru opportun de favoriser **un répertoire commun de la participation**, appropriable par les élus et les agents,

III. Méthode d'évaluation

Articulation de deux niveaux de suivi

⇒ **1er niveau. LA RÉGULATION** : ce suivi réactif, à chaud, s'appuie sur des outils d'observation et d'alerte, pour une amélioration en continu pendant la démarche participative.

Dans ce but, nous avons :

Provoqué la constitution d'un « groupe de suivi opérationnel », réuni une fois par semaine, incluant la DPC, le service porteur, le cabinet, la communication, le prestataire Voix Publiques. Ce groupe de suivi s'est révélé nécessaire en l'absence d'une instance de pilotage qui soit aussi pluraliste et accessible à l'évaluation.

Produit des comptes rendus évaluatifs de chaque atelier, et du suivi de terrain (Débat mobile). Ces débriefings s'appuient sur une grille

à la fois utile dans l'immédiat pour **s'accorder sur le positionnement effectif de la CC ZFE** et pertinent par la suite pour aider à **clarifier la commande politique des futures démarches**. Nous nous sommes efforcés, en retenant une trentaine d'indicateurs se rapportant aussi à l'inclusion, à l'équité, à la gouvernance du dispositif, de proposer une lecture comparée des performances du dispositif selon les registres de participation recherchés.

d'observation des ateliers et sur un tableau de régulation, tous ces supports étant partagés avec l'ensemble du groupe de suivi, sur un Drive. L'institution pouvait rendre publics ces comptes rendus.

⇒ **2è niveau. L'INDEX DE QUALITÉ** : une série de critères et d'indicateurs permettent d'apprécier le registre de participation atteint par la CC ZFE au regard de l'ambition affichée et des résultats attendus.

Nous utilisons la production de la régulation, qui constitue une mémoire circonstanciée, et nous avons aussi :

Conduit des entretiens avec les acteurs directement impliqués en interne : les responsables de projet au sein de la DPC, le cabinet, le service porteur.

Organisé et animé un atelier « Innovation démocratique à Strasbourg », le 5 juillet 2021, avec les élu(e)s en charge de la participation citoyenne et les agents des services directement impliqués, pour aborder la vision stratégique de la participation, et les conditions nécessaires de mise en œuvre des conférences citoyennes.

Administré une enquête auprès des citoyens participant aux ateliers de la CC ZFE (avec l'outil numérique SurveyMonkey).

Calendrier et livrables

La mission d'évaluation suit le dispositif depuis la soirée de lancement de la convention citoyenne le 11 mai 2021 jusqu'au vote des délibérations portant sur le projet ZFE le 15 octobre 2021.

Nous avons produit une dizaine de notes de régulation durant la CC ZFE (comptes-rendus, tableaux) pour nourrir les échanges du « groupe de suivi opérationnel créé à notre initiative. Ces notes ont

Organisé une réunion finale d'évaluation avec des élus, des agents, ainsi que des citoyens qui s'étaient portés volontaires lors des ateliers. Ce temps de partage des résultats avait pour objectif de compléter l'analyse évaluative, en vue du rapport final, sur les aspects d'intégration des contributions et du lien à la décision. Cet atelier final, d'une durée de deux heures, s'est tenu le 14 octobre, en distanciel.

été partagées dans un dossier numérique (Drive) ouvert à tous les agents, membres du cabinet et élus impliqués dans la CC ZFE.

Un rapport intermédiaire a rendu compte de résultats mesurables avant la réunion publique de restitution ; il a été remis le 13 septembre 2021.

Ce rapport final est remis le 23 novembre 2021.



L'ANALYSE ÉVALUATIVE

Nous proposons deux entrées de lecture des résultats :

En premier lieu, nous développons **une analyse** tirée des échanges, entretiens, questionnaires, séquences d'observation. Les principaux points de cette analyse ont été partagés collectivement tant lors des débriefings du « groupe de suivi opérationnel » que lors de l'atelier élus-agents et de la réunion finale d'évaluation.

En second lieu, cette analyse introduit le **tableau des résultats** comportant 6 critères principaux et 33 indicateurs. Cet index permet de situer le niveau global de performance pour chaque indicateur, et propose de saisir la pertinence/efficacité du dispositif sur trois registres différents : information (pas ou peu de participation active des citoyens), information mutuelle

(information aux citoyens et recueil des avis individuels des citoyens), co-construction (production d'un avis collectif ou d'un panorama d'arguments construits). Nous avons cherché, par cette présentation, à fournir une synthèse visuelle des éléments d'appréciation de la conférence citoyenne ZFE, mais aussi à proposer un référentiel pouvant aider à positionner les prochains dispositifs. Il n'a pas semblé pertinent, dans l'immédiat, de faire figurer le registre délibératif (mise en œuvre de la compétence politique collective des citoyens pour produire une politique publique), assez éloigné de l'ambition pour la CC ZFE. Mais ce registre supplémentaire pourrait, sans problème, s'ajouter au tableau évaluatif lors d'une prochaine conférence citoyenne.

I. La Conférence citoyenne ZFE est un dispositif d'information mutuelle entre les citoyens et l'institution

L'Eurométropole propose aux citoyens une expérience de dialogue relativement neuve à cette échelle du territoire. Écouter et

entendre la parole citoyenne pour compléter le projet de Zone à faibles émissions-mobilité, a constitué une expérimentation pour

tous les acteurs, articulant 5 ou 6 processus différents dont certains inédits pour les agents comme pour les élus directement impliqués. L'Eurométropole a présenté cette ambition sur différents supports de communication et lors de la prise de parole des élus, usant indistinctement des termes « concertation », « débat », « forums citoyens », « co-construction », sans proposer de définition partagée ; sans qu'un mandat aux citoyens n'ait été formellement rédigé pour clarifier nettement les marges de manoeuvre et le débouché politique ; et sans que des modalités réalistes ne puissent mettre en œuvre la promesse de « débat » ou de « co construction ».

L'appellation même de « conférence citoyenne » pouvait être questionnée car ce choix entretient la confusion avec le lexique de la délibération citoyenne aujourd'hui largement employé, en France et à l'international. Au regard du grand nombre d'expériences documentées à toutes les échelles de territoire, les dispositifs se désignant comme « jury de citoyen », « assemblée citoyenne », convention citoyenne », conférence citoyenne, renvoient à l'ingénierie plus complexe de la démocratie délibérative, c'est-à-dire la mise en œuvre de la compétence des citoyens à formuler un jugement collectif fortement intégré à la décision finale. Cette terminologie, adoptée dans le programme politique de l'actuel exécutif, flècherait donc plutôt un cap démocratique, une ambition à atteindre au fil des expérimentations, par itération et progression continue.

Derrière la question du lexique, l'enjeu intéressant est la compréhension partagée du dispositif. En travaillant un répertoire

commun de la participation citoyenne, appropriable en interne, la collectivité peut positionner la démarche avec justesse et garantir la cohérence de sa commande politique ; vis-à-vis des citoyens, c'est un moyen de transparence et de sincérité de la démarche. Nous avons donc alerté d'abord sur les présentations officielles, en conseillant de les reformuler, certaines allant jusqu'à affirmer que les élus voteraient une délibération « *pour mettre en œuvre les solutions décidées lors de la conférence citoyenne* ». A l'évidence, la démarche de consultation ne donnait aux citoyens ni le mandat de produire collectivement des solutions, ni le pouvoir d'en décider ; et ne garantissait pas non plus de débouché politique.

Les acteurs, en interne, ont rapidement rectifié et unifié les supports. Un mandat a été rédigé, sur le site internet de l'Eurométropole de Strasbourg, pour mieux définir l'apport attendu des citoyens et des acteurs économiques, et poser avec plus de réalisme le lien à la décision. Nous avons constaté une volonté d'amélioration en continu, et une grande attention portée à préserver la sincérité de la démarche.

La présentation publique a donc été, en définitive, plus conforme au positionnement réel de la CC ZFE et à ses objectifs : il s'agissait bien, en premier lieu, d'informer les citoyens (top down), en second lieu de faire remonter vers l'institution « des besoins, préoccupations, et on l'espère des idées » (bottom up), comme l'a bien présenté l'exécutif en ouverture de la CC ZFE. Une série de facteurs a catégorisé de facto la CC ZFE comme un dispositif d'*information à double sens* : d'abord la commande politique, avec cette finalité fortement affirmée d'information mutuelle entre l'institution et les

citoyens ; d'autre part le temps très court disponible pour construire un dispositif et le déployer – facteur fortement limitant , d'autant plus avec les contraintes sanitaires ; et aussi l'articulation tardive de l'agenda participatif à l'agenda politique du projet, les marges de manœuvre laissées aux citoyens étant alors réduites pour influencer les choix les plus impactants.

Au sein même de l'exécutif, des visions différentes de la finalité et des critères de réussite ont continué de coexister, qui ne s'alignent pas exactement :

« Il s'agit quand même de vérifier l'adhésion du public. On veut valoriser la notion de mobilité durable, bien montrer que les solutions de la métropole vont améliorer la vie des gens, concourent à une meilleure qualité de vie. »

« La CC ZFE est réussie si les participants nous interpellent sur des erreurs, des mauvaises idées, si les habitants sont en capacité de nous le dire. C'est un gros critère d'évaluation ».

Les formats utilisés sont, logiquement, le produit des contraintes. Toutes les modalités utilisées pour la CC ZFE servent à l'**agrégation de points de vue individuels** (registre de l'information) ; elles ne produisent pas un panorama d'arguments débattus ou une revue de solutions prioritaires (co construction) ; ni un jugement ou projet collectif (délibération citoyenne).

« On doit trouver une culture commune, renvoyer à des choses précises, il faut qu'on se mette d'accord sur ce qu'on fait » (une élue).

« On pourrait fixer des codes communs, qui donnent une indication précise aux citoyens sur leur pouvoir d'agir, ce qu'ils vont devoir faire, avec quoi ils vont repartir » (un agent).

« Avec les conférences citoyennes, nous avons voulu poser un mot sur une ambition. On ne remplit pas encore complètement cette ambition, c'est tout une administration à embarquer, nous progressons dans nos objectifs et déjà dans notre culture du dialogue et du débat » (une élue).

Nous n'adoptons pas, ici, une *hiérarchie* des démarches participatives supposées bonnes ou mauvaises, nous formulons une différenciation des registres de la participation. La démarche « d'information à double sens » retenue pour la CC ZFE peut parfaitement produire des données massives, une matière utile à la collectivité : de même que les sondages et les enquêtes, ce dispositif constitue un instrument de pilotage. Il n'embarque pas l'ambition politique de transformation démocratique, car il n'est pas conçu pour associer collectivement les citoyens à la fabrique de l'action publique. Les formats de la CC ZFE représentent le citoyen comme usager, en faisant appel à son expérience de vie ; la co construction et la délibération vont au-delà en reconnaissant la **compétence politique collective des citoyens**. Le registre de l'information vise la **pédagogie de l'intérêt général**, tandis que la co construction et la délibération citoyenne recherche **l'intelligence collective de l'intérêt général**.

Nous avons conçu, pour l'atelier des élus et des agents de l'Eurométropole organisé en juillet, une matrice des « Registres de la participation citoyenne » synthétisant ces briques de différenciation. C'est un support pouvant aider à travailler un répertoire commun et à partager le positionnement des démarches

de participation. Le présent rapport d'évaluation présente cette matrice (page 18) dans une version simplifiée pour des raisons de lisibilité dans la version papier, le visuel complet étant versé au dossier numérique partagé.

L'institution dispose en interne d'importantes ressources spécifiques pour initier des démarches sur n'importe lequel des registres de la participation, pour autant que l'exécutif clarifie la commande politique et ajuste la pression des contraintes. La CC ZFE adresse un sujet à enjeu, réputé sensible, elle a bénéficié d'un gros engagement : un portage politique fort, l'implication et la réactivité des services directement concernés, l'expertise avancée des collaborateurs de la Direction de la participation citoyenne. La CC ZFE n'a tiré parti que d'une fraction des forces et des savoir-faire substantiels mobilisables par l'administration : par exemple, l'institution a développé une série d'outils en propre, notamment sa plateforme numérique de participation citoyenne, dont les fonctionnalités de co construction existent mais n'ont pas été actionnées, faute d'un agenda adéquat. A la place, un questionnaire massif a été administré, avec un succès à la hauteur des résultats espérés (9300 répondants). Pour Strasbourg, l'ambition affirmée d'actionner l'intelligence collective apparaît moins un défi procédural qu'une question politique à résoudre : quel projet démocratique embarque-t-on sur les instruments participatifs ?

De même, le « débat mobile » n'a pas été conçu pour débattre, plutôt pour informer et pour aider les habitants à remplir le questionnaire en ligne (quelque 500 citoyens aidés, dans les 33 communes du territoire) ; au fil de la tournée dans le territoire, le débat mobile s'est réorienté en « Porteur de Paroles » pour rechercher davantage l'expression directe de publics éloignés, et tenter d'équilibrer la diversité sociologique des contributeurs. Les agents n'ont pas recueilli de données suffisantes pour vérifier ce rééquilibrage, ce qui pourrait être fait sans difficulté lors des prochaines démarches. Ce point n'est pas neutre car la diversité sociologique confère aux contributions leur légitimité et leur puissance de levier.

Globalement, la diversité sociologique est restée insuffisante, le déséquilibre dans les ateliers n'est pas entièrement compensé par le questionnaire et le débat mobile. En dépit des moyens déployés, le temps et les modalités spécifiques assez lourdes pour toucher les publics classiquement les plus éloignés du débat public (les jeunes, les minorités, les ménages précaires, les femmes) ont manqué. Le temps est ici un facteur fortement limitant, car, en interne, les agents spécialisés se montrent parfaitement au clair sur l'exigence de mobilisation et les ressources nécessaires à allouer.

II. La confiance des acteurs économiques à sécuriser

Le cadre de discussion a exclu des éléments structurants du projet ZFE, tels que le périmètre, le calendrier et les véhicules concernés. On l'a vu, le branchement tardif de la consultation sur le projet politique réduit nécessairement les marges de manœuvre. Les ateliers citoyens ont tenu le cadre de discussion prévu, d'une part en plaçant les élus et les experts en surplomb des échanges pour assurer la visée pédagogique ; d'autre part parce que les citoyens étaient interrogés individuellement, le format n'étant pas adapté à constituer et faire progresser un groupe. Il en a été autrement des ateliers réservés aux acteurs économiques, apparentés davantage à des focus groupes, où les élus se sont placés d'emblée en posture basse d'écoute : les participants se sont affranchis du cadre pour mettre en cause le calendrier de la ZFE afin de contester particulièrement le choix d'interdire les véhicules Crit'Air 2 en 2028. Cet épisode nous paraît significatif de la façon dont le cadre de discussion et la définition des thématiques engagent immédiatement la perception de la qualité démocratique du dispositif. En l'occurrence, **la consultation s'est trouvée en risque d'apparaître moins comme un temps d'enrichissement du projet qu'un moyen de jauger le rapport de force et les conditions d'acceptabilité de la ZFE.**

Avec les acteurs économiques, les ateliers auraient pu permettre le débat et rechercher des solutions approfondies, **en partant des points de controverse et des blocages qui avaient déjà été repérés** lors d'échanges conduits avec les chambres consulaires depuis plusieurs mois. Les acteurs économiques entendus pendant les ateliers – pour la plupart des poids lourds et des représentants sectoriels qui se connaissent entre eux - étaient en effet impliqués dans les réunions consulaires. Ils ont fait remarquer eux-mêmes qu'ils répétaient les mêmes positions.

« On retrouve les mêmes gens, les grands groupes, et quelques petits. On découvre des points de vue à la marge, on a surtout la confirmation des premiers échanges institutionnels » (Service porteur).

L'espoir, avec les ateliers, d'élargir le cercle en associant des entreprises plus petites, des acteurs pas encore identifiés ou entendus, s'est donc faiblement réalisé. Le format lui-même a mis en avant des représentants sectoriels, appelés « grands témoins », favorisant d'autant plus la visibilité des têtes de réseaux habituelles.

III. Une majorité des citoyens est satisfaite de l'expérience de dialogue, mais juge l'exercice insuffisant pour les associer à l'élaboration de la politique publique

Les quelque 200 participants aux ateliers citoyens sont des hommes pour les trois-quarts, plutôt des actifs, plus souvent domiciliés à Strasbourg, d'âges assez divers si ce n'est l'absence totale de jeunes de moins de 25 ans, et une sur-représentation des 50-64 ans.

Le déséquilibre sociologique s'exprime aussi par l'absence de minorités visibles, et le constat que 85% des participants sont diplômés du supérieur. Cette enquête administrée en sortie d'atelier (66 participants au total ont répondu) montre également que les deux-tiers des citoyens se montrent fortement concernés par le sujet car ils ont besoin de leur voiture régulièrement ou quotidiennement.

Les citoyens qui participent aux premiers ateliers sont en majorité favorables à la ZFE, mais cette proximité avec le sujet s'estompe lors des ateliers suivants avec la participation plus importante d'habitants défavorables. Ce rééquilibrage, très positif pour la démarche, est sans doute l'effet progressif de la communication qui n'a pu tourner à plein régime qu'en cours de dispositif (boitage d'une brochure de 16 pages envoyée à tous les habitants, édition de documents, rappel individuel d'envoi du lien d'accès aux inscrits).

Finalement, la diversité du public ne s'est que partiellement rééquilibrée au fil des ateliers. **L'exécutif a pris acte de ces éléments d'évaluation, en soulevant l'hypothèse de procéder à des recrutements complémentaires pour "suivre aussi des groupes-cibles de personnes moins aisées, qui rencontrent des difficultés sociales",** comme l'a évoqué Jeanne Barseghian, 1ère vice-présidente de l'Eurométropole et maire de Strasbourg, lors de la réunion publique de restitution, le 23 septembre. Il serait en effet

possible, par exemple, de composer un panel de citoyens et de l'intégrer au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre de la ZFE.

Il faut noter que **75% des participants restent sur leur position initiale** (favorable ou défavorable à la ZFE) en sortie d'atelier, ils ne changent pas d'avis sur les questions importantes pour eux (pour les 25% restant, leur opinion a finalement varié autant dans un sens favorable que défavorable) : cet indicateur de changement des positions est un des marqueurs de dynamique délibérative ; il s'exprime faiblement ici du fait que le dispositif a multiplié les ateliers sans établir une progression, sans permettre d'approfondissement du travail ; le temps d'expression attribué aux citoyens était limité à une heure, leurs interventions se succédant plutôt qu'elles ne se répondaient.

Les citoyens ont pu prendre la parole lorsqu'ils le souhaitent et ont pu s'exprimer de façon équitable. L'animation s'est montrée vigilante en s'efforçant de compenser les principaux biais apparus : en favorisant la parole des femmes présentes ; en allant rechercher l'expression de tous au-delà de la parole dominante d'un noyau d'habités.

Les citoyens saluent le soin et la qualité professionnelle d'organisation. Ils apprécient l'attention portée à la parole de chacun ; ils estiment avoir pu dire ce qu'ils avaient à dire, et, le plus souvent, ils considèrent que les questions qu'ils se posaient prioritairement ont bien été abordées. Ils valorisent l'information donnée et sa qualité. Ces éléments expliquent la **satisfaction exprimée par 50% des participants sur leur expérience du**

dialogue ; les autres se montrent insatisfaits (37%) ou restent indécis. Leurs commentaires éclairent ces jugements :

Une femme, active, 25-35 ans, Strasbourg, défavorable à la ZFE, participant à l'un des derniers ateliers : *« On a les outils adaptés au public qu'on vise... Pour consulter les personnes concernées, on aurait besoin d'outils d'éducation populaire, de terrain, d'investir du temps d'information en porte à porte et autres outils de rencontres là où sont les personnes qu'on veut interroger, donc cet outil n'est pas moins bien qu'un autre et c'est vraiment agréable qu'il ait été aussi "proprement" animé avec une attention à la répartition de la parole et une modération très active »*

Une femme retraitée, 50-64 ans, favorable à la ZFE, n'ayant jamais participé auparavant à une réunion publique : l'atelier *« m'a permis d'avancer sur ma compréhension du sujet, m'a permis un début de confrontation de mes besoins, de mes priorités avec ceux d'autres citoyens. Cette réunion n'est qu'un maillon de mon processus de compréhension et de positionnement. Il me faut encore creuser le sujet »*.

Un retraité, 50-64 ans, de Strasbourg, favorable à la ZFE: *« Il n'y a pas de réel débat ; on a l'impression que les orientations sont déjà prises »*

Un actif, 50-64 ans, de Vendenheim, défavorable à la ZFE : *« C'est un outil de cadres, inaccessibles aux classes populaires »*

Une étudiante, 25-35 ans, Strasbourg, défavorable à la ZFE : *« C'est une bonne initiative mais ça serait mieux si on avait une possibilité de vote, une façon d'agir claire ou de voir concrètement que notre avis a été pris en compte »*.

Une femme, 35-49 ans, favorable à la ZFE : *« C'était plus du type questions, propositions d'un participant et réponse de l'animateur plutôt que co-construction, propositions d'idées développées, réinterrogées. Je n'ai pas compris pourquoi l'animateur répondait à chaque proposition. Cela a tendance à clore le débat, donner un avis plutôt que laisser rebondir les autres participants sur le sujet et laisse moins de place aux propositions. »*

Contents ou pas de l'écoute, une forte majorité des citoyens ne considèrent pas cette expérience comme un exercice abouti de participation citoyenne. **Les deux-tiers estiment que la CC ZFE est insuffisante pour les associer à l'élaboration du projet de l'Eurométropole.**

Dès lors, ont-ils confiance dans les capacités de l'Eurométropole à traduire leurs préconisations dans la délibération des élus ? A la sortie des ateliers, l'incertitude et la perplexité dominent : **un petit tiers n'accorde pas sa confiance, un gros tiers se montre indécis, tandis qu'un dernier tiers exprime sa confiance.**

Ces positions ne sont pas stabilisées, elles peuvent changer à l'étape de reddition de compte lors de la restitution, mais aussi après le vote de la délibération, au fil de la mise en œuvre de la ZFE et de ses évaluations... Le dispositif de la CC ZFE n'a pas spécifié ni anticipé la place et l'implication des citoyens dans toutes ces étapes successives. La dimension participative du suivi reste à préciser. On peut déjà constater que, dans le temps de la consultation, les citoyens ont bien compris que la CC ZFE ne recherchait pas la co-construction. Pour autant, ils attendaient de voir dans quelle

mesure les besoins et idées qu'ils ont émises influencent le projet final soumis au vote du conseil métropolitain.

Initiative clé, une réunion publique de restitution a été organisée, fin septembre, environ trois semaines avant le vote des élus. Cette soirée a été consacrée essentiellement à la synthèse des contributions citoyennes, les élus réservant seulement quelques annonces en fin de réunion. Les citoyens, s'ils ont lu la presse locale par la suite, ont pu alors mieux saisir comment le projet s'est finalement transformé. Un document de réponse -complet et clair- a finalement été rédigé, ce « Cahier d'engagements » constitue le cœur positif de la qualité démocratique de la démarche ; il est

dommage qu'il n'ait pas été discuté lors de la réunion publique de restitution, mais simplement mis en ligne quelques semaines plus tard, lors du vote des élus.

L'Eurométropole a relevé globalement le défi de la reddition de comptes - ce qui a représenté déjà une lourde charge de travail pour les services dans le temps imparti. D'autres réglages, un autre tempo, devront nécessairement être expérimentés, testés, dès lors que les conférences citoyennes ambitionneront de se positionner sur un registre délibératif. Cette version de la CC ZFE n'a pas pu éliminer toute la part de doute ou de frustration des citoyens, en particulier chez les habitués du débat public.

IV. La consultation a transformé le projet de ZFE

La consultation a alimenté le projet final de délibération soumis au conseil métropolitain. Sur trois aspects au moins, l'exécutif a annoncé des modifications : la prise en compte de dérogations supplémentaires ; le triplement du budget alloué aux aides financières, et le report possible à 2027 (après les prochaines élections municipales, et sur la base de deux évaluations conduites d'ici là) de la décision d'interdire les véhicules Crit'Air 2 en 2028. En particulier, les élus pointent le choix d'augmenter l'enveloppe d'aides financières comme un apport direct des contributions citoyennes.

« Le lien de causalité s'est fait dans la dentelle. On ne savait pas encore précisément, avant fin août, ce qu'on allait faire des contributions »

«C'est vraiment la parole citoyenne qui nous a convaincu de l'importance de l'aide budgétaire supplémentaire nécessaire »

« On a fait la consultation pendant qu'on travaillait déjà sur le texte, élus et agents, on s'est imprégnés de ce qui se disait dans les ateliers. La liste exhaustive de tout ce qui est remonté des habitants, c'est un livrable qui a nourri le projet au fur et à mesure de manière diffuse ».

« Nous n'avons pas chiffré précisément les demandes des habitants, ça a été une prise de conscience, une impression globale liée à la montée en puissance des remarques. »

« Notre délibération s'est faite au fil des contributions des citoyens. Quand ils pointaient des fragilités et des difficultés, c'était pris en compte. Chacun a contribué ».

Elus et agents témoignent ici d'une influence réelle quoique difficilement traçable, qu'ils s'accordent à considérer comme une forme de *co-construction en off* : *« C'était invisible pour les citoyens mais on a eu l'impression de faire de la co-construction au sens où, durant le processus d'élaboration de cette politique publique on a testé des idées, récupéré des avis, et fur et à mesure affiné la production. Ce n'est pas transparent pour les habitants, mais pour nous ça a été ça ».*

Une part d'incompréhension ou de frustration peut persister pour les citoyens sur l'impact de la consultation, le dispositif maintenant l'asymétrie avec des élus en position de trier, retravailler, ré-interpréter les contributions, en dehors du regard des citoyens et sans leur validation. Les élus et les agents l'identifient bien eux-mêmes : l'ambition de co-construction suppose d'adresser cet enjeu de symétrie et de transparence. A l'issue de la CC ZFE, les élu.e.s les plus impliqués dans le champ

de la participation mettent aussi le doigt sur la nécessité de définir autrement la finalité des dispositifs pour enclencher une dynamique délibérative :

« On doit se poser la question de la méthode pour pouvoir définir l'intérêt général avec les citoyens. On doit prendre le problème par le bon bout : commencer par définir ensemble l'intérêt général puis voir comment on fait pour l'atteindre. Et l'on aimerait aller vers la co-décision, mais on se rôde encore ».

Les élus et agents impliqués dans la CC ZFE en tirent des acquis substantiels à réinvestir. D'une part une matière abondante, riche, forte de 11 000 contributions, dont l'exploitation ne fait que commencer en réalité. Et des retours d'expérience inspirants, y compris en raison des limites ou des contraintes : ainsi, le « débat mobile » a relevé de l'inédit puisque c'est la première fois qu'un dialogue local conduisait des agents au contact direct des habitants dans tout le territoire métropolitain. *« Ce que l'on a mis en œuvre en un temps record, ajusté au fur et à mesure, se révèle une expérimentation utile pour tous nos autres projets participatifs ».* Les dizaines de sorties de terrain ont inspiré, outre des réglages méthodologiques, des potentialités plus créatives de cet outil.

Les registres de la participation citoyenne

Matrice pour concevoir un dispositif participatif adapté à votre contexte

Registres de la participation citoyenne V1.0
est mis à disposition selon les termes de la licence
Creative Commons - Attribution : **Démocratie Ouverte**

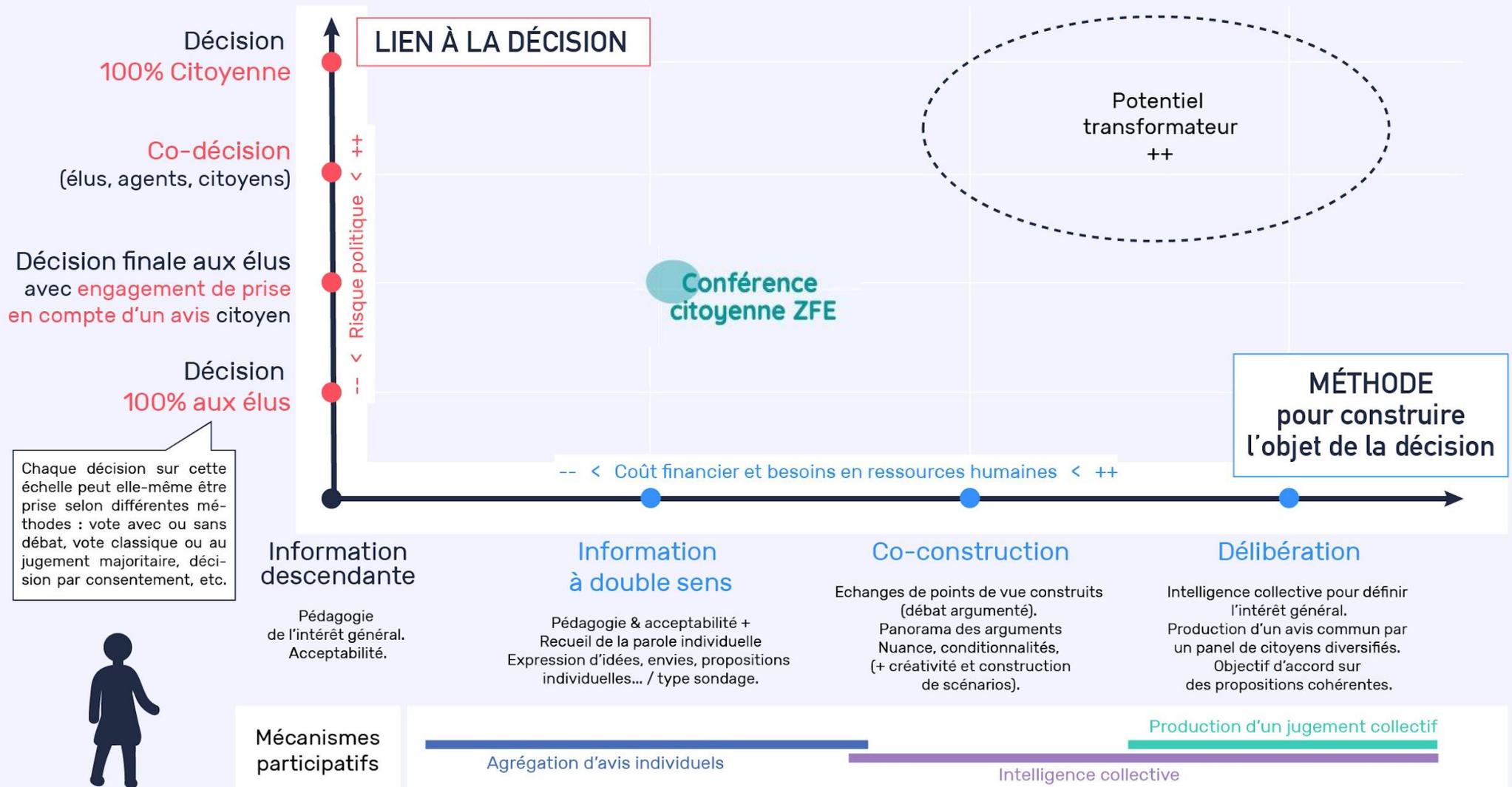


TABLEAU DES RÉSULTATS

LECTURE

Ce tableau propose une lecture des résultats selon 6 critères et 33 indicateurs.

Il permet d'analyser la conférence citoyenne sur son positionnement réel, c'est-à-dire sur le registre de l'information à double sens (colonne centrale "Information mutuelle élus/citoyens") ; d'autre part il permet la comparaison avec le registre d'information sans participation active des citoyens (colonne grisée de gauche) ; et enfin propose un rappel des différences avec le registre de la co-construction (colonne grisée de droite) sur lequel l'Eurométropole souhaite positionner les prochaines conférences citoyennes.

LÉGENDE DES COULEURS

(pour chaque indicateur)



indique la pertinence et/ou l'efficacité



indique des marges d'amélioration, des modalités incomplètes.



pointe des résultats insuffisants, ou engage à penser d'autres formats ou modalités.

Une case laissée vide indique que le critère n'est pas pertinent dans le registre considéré.

TABLEAU DES RÉSULTATS

GOUVERNANCE ET PILOTAGE DU DISPOSITIF	Information aux citoyens	Information mutuelle élus/citoyens	Co-construction	Commentaires
Préparation de la démarche	✓	~	✗	Le manque de temps contraint les choix procéduraux et limite les capacités de mobilisation (retard dans la communication, retard des relais de mobilisation)
Articulation de l'agenda participatif à l'agenda politique	✓	~	✗	La Conférence citoyenne se branche tardivement sur le projet ZFE. La participation reste une variable d'ajustement dans l'agenda politique. Les marges de manœuvre apparaissent réduites.
Processus et formats	✓	✓	✗	Le dispositif d'information mutuelle entre les élus et les citoyens sert la pédagogie de l'intérêt général et permet l'expression d'avis individuels, pouvant ainsi constituer un outil de pilotage de l'action publique. Il ne recherche pas l'intelligence collective de l'intérêt général : pas de production commune d'arguments, pas de construction collective d'un avis citoyen .

GOUVERNANCE ET PILOTAGE DU DISPOSITIF	Information aux citoyens	Information mutuelle élus/citoyens	Co-construction	Commentaires
Existence d'une instance de pilotage adaptée à la démarche	✓		✓	<p>La mise en place d'un "groupe de suivi opérationnel" a augmenté la réflexivité des acteurs en interne et permis l'amélioration en continu du dispositif.</p> <p>Les registres de co-construction et de délibération nécessitent de penser d'autres schémas de gouvernance (ouverture, indépendance) et d'y inclure des citoyens.</p> <hr/>
Positionnement des acteurs en interne	✓			<p>Le service porteur est ici placé aux commandes du dispositif sans le dimensionnement ni l'expérience pour arbitrer des choix d'ingénierie de la participation. Le service de la participation citoyenne, récemment devenu Direction, pourra cadrer la qualité démocratique des projets et se poster à l'interface avec le(s) prestataire(s).</p> <hr/>
Recours à une animation professionnelle	✓	✓	✓	<p>Attention portée aux ressources extérieures nécessaires ; moyens conséquents, proportionnés.</p> <hr/>
Recours à un tiers indépendant pour l'évaluation	✓	✓	✓	<p>L'Eurométropole a fait le choix d'une évaluation par un tiers indépendant et a décidé de rendre public le rapport d'évaluation.</p>

MOBILISATION	Information aux citoyens	Information mutuelle élus/citoyens	Co-construction	Commentaires
Participation au regard des objectifs de départ				
Ateliers				200 participants pour dix ateliers, le résultat quantitatif reste en deçà des critères de réussite posés en interne.
Questionnaire				Avec 9 300 réponses, atteint totalement la performance espérée.
Débat mobile				L'outil, orienté information, a progressé vers le recueil de la parole citoyenne. Le fort engagement des agents sur le terrain leur fait envisager une utilisation encore plus efficace et créative de cet outil dans l'avenir.

MOBILISATION	Information aux citoyens	Information mutuelle élus/citoyens	Co-construction	Commentaires
Instruments de mobilisation	✓	✓		Diversité des modalités de participation, et des supports de communication.
Temporalité de la communication	~	~		Des retards au démarrage liés au manque de temps, en dépit de l'énergie et des moyens déployés. Effort constant de régulation au fil du dispositif.

INCLUSION	Information aux citoyens	Information mutuelle élus/citoyens	Co-construction	Commentaires
Diversité et complémentarité des outils de mobilisation	✓	✓	~	<p>Diversité des outils, effort d'inclusion géographique... Pas le temps ni les modalités spécifiques pour aller chercher en nombre les publics plus difficiles à capter (jeunes, précaires, etc.) Décision prise, après la remise du rapport d'évaluation intermédiaire, de procéder à des recrutements complémentaires de citoyens (panel).</p>
Diversité sociologique des participants	~	✗ ~	~	<p>Les ateliers réunissent majoritairement des hommes, actifs, diplômés, Strasbourgeois; peu de jeunes, de femmes, de publics précaires. Les autres modalités rééquilibrent partiellement la diversité sociologique.</p>
Équilibre de la parole au regard de la diversité sociologique		~ ✓	~	<p>L'animation a porté une attention croissante à l'équilibre de la parole : réduction du temps de parole des experts et des élus au profit des citoyens, meilleure visibilité des femmes présentes, etc. Le registre de la co-construction suppose une posture différente des élus et des fonctions diversifiées des experts (appui , fact checking...)</p>

MANDAT ET LIEN À LA DÉCISION	Information aux citoyens	Information mutuelle élus/citoyens	Co- construction	Commentaires
Mandat clair et complet				<p>Le mandat, d'abord imprécis voire contradictoire selon les supports, a été clarifié et unifié. La finalité et les marges de manœuvre ont été mieux définies.</p>
Clarté du lien à la décision, garantie du débouché politique				<p>L'influence (ici non garantie) de la production citoyenne dans le processus décisionnel a été mieux expliquée au fil de l'eau, au regard des marges de manœuvre possibles. La co-construction (déployée plus en amont de la décision ou centrée sur des points principaux de controverse) suppose de garantir un impact fort sur l'élaboration même du projet.</p>
Niveau d'intégration des propositions citoyennes à la délibération des élus				<p>Le projet a été transformé, sur des points sensibles et controversés (ajouts de dérogations; budget global des aides financières multiplié par trois; réaménagement de l'interdiction des véhicules Crit'Air 2 en 2028).</p>

MANDAT ET LIEN À LA DÉCISION	Information aux citoyens	Information mutuelle élus/citoyens	Co- construction	Commentaires
Réponse des citoyens à la réponse				<p>La possibilité laissée aux citoyens de produire collectivement un avis sur la réponse donnée par l'institution à leur avis est un principe clé pour tout dispositif positionné sur un registre élevé de co-construction -a fortiori sur un registre délibératif. Ces dispositifs doivent donc prévoir un temps supplémentaire permettant d'élaborer cette "réponse à la réponse".</p> <hr data-bbox="1608 742 1702 750"/>
Suivi de la mise en oeuvre des mesures				<p>La réserve indiquée ici (couleur orange) tient au manque d'information disponible à ce stade sur l'implication future des citoyens dans le suivi du projet.</p>

TRANSPARENCE ET NEUTRALITÉ	Information aux citoyens	Information mutuelle élus/citoyens	Co- construction	Commentaires
Information sincère, accessible	✓		✓	<p>La régulation a permis des améliorations en continu des documents de présentation et de l'accessibilité des ateliers en distantiel.</p> <p>Bémol : le "sous-texte" La présentation du périmètre et des marges de manœuvre réduites a mis en avant les contraintes légales mais a gommé l'explication du contexte politique local.</p> <hr/>
Publicité des débats	✓	✓	✓	<p>Moyens adaptés à la transparence des débats : captation des réunions en live et disponibilité du replay ; publication des documents experts et des comptes-rendus d'ateliers ; questionnaire en open data.</p> <hr/>
Examen des contributions citoyennes				<p>Un important document de synthèse des contributions a été produit. Le résultat serait maximal si, lors de chaque atelier, une modalité avait permis aux citoyens d'amender et valider le tableau des contributions et le compte-rendu.</p>

TRANSPARENCE ET NEUTRALITÉ	Information aux citoyens	Information mutuelle élus/citoyens	Co- construction	Commentaires
Restitution, reddition des comptes	✓	✓	~	<p>Un "cahier d'engagement" fourni et clair a été rédigé, formulant les réponses de l'institution aux nombreuses préconisations des citoyens. Mais ce document n'a pas été présenté lors de la réunion publique de restitution, il a été publié après. La reddition des comptes peut encore gagner en pertinence.</p> <hr/>
Neutralité des experts (sélection et préparation de leurs interventions)		~	~	<p>Les citoyens interrogés soulignent et apprécient la qualité des interventions. Pour autant, le processus de sélection des experts n'est pas explicite.</p> <hr/>
Débats contradictoires			~	<p>L'expertise contradictoire, rarement prévue dans les dispositifs d'information, est indispensable aux autres registres de la participation pour permettre aux citoyens de monter en compétence.</p>

ARGUMENTATION	Information aux citoyens	Information mutuelle élus/citoyens	Co-construction	Commentaires
Équivalence de la parole dans le groupe des citoyens				<p>Les déséquilibres ont été régulés au fil des ateliers.</p> <hr/>
Équivalence de la parole entre les participants (citoyens, élus, experts)				<p>Adapté à l'objectif d'information, le format des ateliers accorde de fait plus d'importance à la parole des élus et des experts, placés en surplomb. Ce format n'est pas adapté à la co-construction.</p> <hr/>
Panorama d'arguments, approfondissement, mise en commun				<p>La conférence citoyenne permet bien de collecter beaucoup de contributions et d'en dégager des lignes de force. Le format ne permet pas d'approfondir collectivement l'argumentation, la nuance, la conditionnalité, etc. Les citoyens interrogés n'ont, pour la grande majorité, pas changé d'avis ni sur la ZFE ni sur les points qui les intéressent principalement.</p> <hr/>
Temps adapté à la production attendue				<p>Le format choisi permet le recueil d'avis individuels et l'agrégation de contributions, avec des modalités complémentaires.</p>

ARGUMENTATION	Information aux citoyens	Information mutuelle élus/citoyens	Co-construction	Commentaires
Expression de points de vue argumentés				<p>L'animation a porté une attention croissante à l'approfondissement des arguments en ciblant davantage les points de blocages, dans les limites du format.</p> <hr/>
Échange d'arguments				<p>L'effort d'animation pour compenser les limites du format a permis d'amorcer des échanges dans les ateliers. Construire le débat argumentatif requiert toutefois d'autres processus.</p> <hr/>
Interpellation directe possible				<p>Présence des élus et des experts. Grande réactivité des agents sur le chat.</p>



DES VOIES D'AMÉLIORATION POUR LES FUTURES CONFÉRENCES CITOYENNES

L'évaluation prend tout son sens lorsqu'elle aide à progresser. Les recommandations que nous consignons ici s'inscrivent sur une trajectoire d'amélioration continue, car tout ne peut pas être fait à

court terme. Certaines pistes peuvent aider à faire le pas d'après; d'autres s'inscrivent dans une temporalité longue et fixent un cap.

I. Les citoyens enclins à produire une vision systémique du changement

Dans l'hypothèse où l'ambition serait de placer les conférences citoyennes sur un registre de co-construction poussée ou de délibération, les sujets soumis aux citoyens peuvent être techniques et complexes. Dans le cas de la ZFE, il pouvait s'agir de les associer à une stratégie régionale de transition des mobilités ; il pouvait aussi s'agir de partir de scénarios budgétaires pour travailler à des solutions de transition dans un esprit de justice sociale. Lors des ateliers, les citoyens ont, en tout cas, exprimé eux-mêmes leur intérêt pour une vision d'ensemble cohérente : dans notre enquête, lorsque nous leur avons demandé de classer dans l'ordre de priorité 4 débats à propos de la ZFE, ils ont majoritairement placé en N°1 « comment articuler la ZFE aux autres solutions pour changer les

habitudes de déplacements (marché foncier, localisation de l'emploi, répartition des zones commerciales,...) ». Ils font écho en cela au spécialiste des mobilités Arnaud Passalacqua - invité à intervenir comme expert lors de la réunion de lancement de la conférence citoyenne - pour qui « *la ZFE est une mesure techniciste qui doit être accompagnée par d'autres* », « *on ne peut s'en sortir qu'avec un bouquet de solutions, la plus intéressante à travailler étant la démobilité* ». Nous n'abordons pas ici le fond de ce sujet, nous soulignons seulement l'intérêt partout constaté des citoyens profanes pour s'inscrire dans un travail participatif de transformation systémique. Les citoyens se montrent alors fortement investis, attachés à défendre un ensemble d'actions. Pour

éviter l'écueil d'une production trop limitée ou trop généraliste, les formats délibératifs doivent impérativement se déployer sur un temps suffisamment long.

Un homme, 50-64 ans, de Strasbourg, assidu à tous les ateliers, habitué des arènes du débat public : « *Le périmètre et le calendrier de la ZFE sont déjà décidés par l'Eurométropole. Les ateliers semblent focalisés sur les mesures d'accompagnement et passent à*

II. Clarifier l'ambition des conférences citoyennes

Les besoins de clarification s'expriment nettement, en interne, sur l'ambition politique donnée aux conférences citoyennes et sur la stratégie régionale d'innovation démocratique. Plus prosaïquement, cela s'est traduit dans l'immédiat par « *avoir la vision de la présidente de l'Eurométropole* », et préciser un cap politique pour pouvoir poser une feuille de route sur le temps du mandat.

« *J'aimerais qu'on prenne la matrice des « registres de la participation citoyenne », qu'on y pose nos propres mots strasbourgeois, qu'on y mette tous nos projets, et que les élus signent cette feuille de route ».* (un agent)

« *Que les services proposent aux élus une feuille de route à mettre en œuvre sur la base d'une ambition politique claire ».* (une élue)

Cette étape de clarification est repérée comme un préalable pour pouvoir définir le cadre institutionnel et le design des conférences

côté de questions importantes comme celle de l'urbanisation en faveur de la voiture individuelle : extension de la zone commerciale nord par exemple, projet de téléphérique traversant le Rhin pour rejoindre Europa parc depuis la France, articulé avec la voiture individuelle et non avec le réseau de TER, etc. Comment organiser la transition des zones commerciales dont la zone de chalandise avoisine 70 km de rayon, entièrement conçues pour la voiture ? Ces questions ne sont pas abordées dans la conférence. »

citoyennes. Elle peut se traduire, sur le plan pratique, de plusieurs façons :

⇒ **Organiser un séminaire des élus** pour répondre au besoin d'accompagnement et progresser sur une culture commune de la participation citoyenne. L'expérience de l'atelier élus-agents du 5 juillet dernier a nourri l'intérêt pour un travail d'approfondissement. L'idée a cheminé, l'hypothèse d'un séminaire des élus s'est ainsi précisée.

⇒ **Se doter d'un accompagnement méthodologique pour finaliser le cadrage institutionnel des conférences citoyennes.**

D'une façon unanime, le groupe des élus et agents impliqués dans l'évaluation considère que les conférences citoyennes doivent viser une dynamique d'intelligence collective et délibérative. C'est

l'élément de différenciation que ces acteurs ont spontanément retenu pour qualifier le changement de registre, et pointer le saut nécessaire dans l'ingénierie de la participation. Ils expriment le besoin d'accompagnement pour se projeter dans cette dynamique de transformation.

« Pour l'instant, on se situe sur un registre d'information-consultation. Je souhaite voir la participation permettre la construction partagée des politiques publiques ; que l'on utilise la matière produite pour extraire une politique publique » (une élue).

III. Des défis spécifiques à relever

Toute une série de points à améliorer, de modalités à mettre en place, ont été repérés lors de l'atelier final d'évaluation, chacun de ces points apportant leur part d'ambition à un futur cadrage général des prochaines conférences citoyennes :

⇒ Travailler sur la diversité sociologique, la bonne représentation de la diversité de la population ;

⇒ Anticiper le suivi des actions, en mettant en place un groupe participatif dédié sur la durée de mise en œuvre du projet, travailler sur la notion de collègues par exemple ;

⇒ **Co-construire le cadrage des conférences citoyennes.** Cette innovation est une préconisation ressortie de l'atelier final d'évaluation. Cette piste introduit également l'idée de définir un cadre métropolitain distinct du Pacte pour la démocratie locale adopté par la ville de Strasbourg.

⇒ **Renforcer le pouvoir d'initiative des citoyens.** L'une des voies d'amélioration de la qualité démocratique des conférences citoyennes serait de prévoir une modalité d'initiative citoyenne : il s'agit d'ôter aux élus l'exclusivité de l'idée et de l'initiative du projet.

⇒ Définir les garanties d'intégration des contributions, pour fixer une alliance de travail avec les citoyens ;

⇒ Réfléchir l'agenda des dispositifs participatifs dans le cycle de production d'une politique publique.

IV. Prioriser les démarches

Cette ambition questionne nécessairement la gestion des ressources en temps et en RH allouées aux démarches de participation, ainsi que la démultiplication des dispositifs ou des instances de participation. Le lancement à marche forcée de la CC ZFE a montré que ce qui a été possible dans le registre de l'information mutuelle ne le serait plus dans un registre de co-construction poussée ou de démocratie délibérative. Là où les services et le prestataire ont conçu et lancé le dispositif en deux

semaines, une convention citoyenne exigerait plusieurs mois d'une préparation incompressible. Le besoin est ressorti, aussi, de fixer des priorités dans une stratégie de la participation, d'autant que les ressources internes sont mutualisées entre la ville de Strasbourg et l'Eurométropole. La crainte s'exprime – comme dans beaucoup de territoires – d'empiler les strates participatives au risque de tomber dans la confusion ou dans des formes pauvres de participation.

V. Maintenir l'effort d'évaluation sur les prochaines conférences citoyennes pour une amélioration continue

La volonté de l'Eurométropole de disposer d'une évaluation indépendante pour juger et améliorer en continu la qualité démocratique de la CC ZFE est perçue très positivement. Lors de l'atelier final d'évaluation, la question du tiers-garant du processus

figure parmi les éléments à maintenir, notamment cité par les citoyens présents.

CONCLUSION

La Conférence citoyenne mise en place par l'Eurométropole de Strasbourg avec beaucoup d'énergie et de volonté s'est inscrite dans un registre d'information mutuelle, permettant à la collectivité de faire de la pédagogie sur le projet de zones à faibles émissions, tout en permettant aux habitants qui le souhaitent de remonter des informations (retours, avis, alertes, idées...) aux élus et agents concernés. Ces remontées citoyennes ont effectivement été écoutées et globalement prises en compte. La participation a eu un impact réel sur les décisions, même si, malgré le déploiement de moyens conséquents, la participation n'a pas été aussi massive et diversifiée qu'escompté.

Cette première démarche d'ampleur mise en œuvre par l'Eurométropole de Strasbourg, conjuguée à la démarche d'évaluation ouverte et indépendante commandée en parallèle, permet d'espérer de prochains dispositifs participatifs ambitieux, à grande échelle. Guidés par l'évaluation, les dynamiques participatives à Strasbourg vont probablement s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue qui ne peut qu'accentuer l'efficacité des politiques publiques et accroître la confiance entre élus, administration et habitants.

contact@democratieouverte.org

www.democratieouverte.org

L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION

La mission d'évaluation, commandée à l'association Démocratie Ouverte par l'Eurométropole de Strasbourg, a été coordonnée et conduite par :

Valérie URMAN, #VU “Rendre les citoyens visibles” : consultante Ingénierie et Évaluation de la participation citoyenne.

Avec :

Armel Le Coz : cofondateur de Démocratie Ouverte et du Labo DO d'innovation démocratique.

Mathilde Bouyé : pilote le programme Indice de qualité démocratique au sein de Démocratie Ouverte

Anne-Charlotte Jacquin-Antony : chercheuse en CIFRE à Démocratie Ouverte, attachée au programme Indice de qualité démocratique.

