

Élus, services autour de la fabrique des **politiques publiques**

« *Le sens de la vie publique,
c'est un monde commun
mais vu de places différentes* »

Hannah Arendt

INTRODUCTION

La démarche des *Ateliers prospectifs* a été initiée par la Ville de Nantes en 2008 dans la perspective d'actualiser les plans d'actions des politiques publiques municipales et de partager quelques enjeux métropolitains.

Ce document propose de rendre compte d'une méthode inédite proposée aux élus nantais en lien avec les services, pour fonder le cap des politiques publiques d'un mandat. S'appuyant sur le point de vue des participants et l'analyse d'experts, il s'agit de capitaliser et d'ouvrir le débat sur les apports de cette démarche : témoigne-t-elle de l'émergence de nouveaux équilibres dans la gouvernance territoriale ? de nouveaux marqueurs et modes de faire des politiques publiques locales ?

SOMMAIRE

Histoire et méthode

Les Ateliers prospectifs de Nantes : pourquoi, comment ? Page 3
Francine Fenet et Sandra Rataud, co-directrices du pôle Politiques publiques et prospective, Ville de Nantes

Analyse

Prospective, récit territorial et gouvernance Page 10
Romain Pasquier, directeur de recherche CNRS, Centre de Recherche sur l'Action Publique en Europe (CRAPE), Institut d'Études Politiques de Rennes

Les politiques publiques, matière à débat Page 14
Vincent Guillaudeux, directeur d'études, TMO Régions

Ont également contribué à la réalisation de ce document au pôle Politiques publiques et prospective :

Christine Alaimi, secrétariat de rédaction ;
François Ferrere, chargé d'études, réalisation des entretiens ;
Nathalie Giraudon, coordination éditoriale.

Les Ateliers prospectifs de Nantes : pourquoi, comment ?

Francine FENET et Sandra RATAUD,

co-directrices du pôle Politiques publiques et prospective – Ville de Nantes

En 2008, la Ville de Nantes a proposé aux élus-es, des Ateliers prospectifs dans la perspective d'actualiser les politiques publiques et les plans d'actions précédemment formulés dans le cadre de la démarche managériale *Nantes S'engage*. Cette initiative répondait aussi à une volonté de créer un espace inédit de réflexion et de débats pour permettre à un collectif d'élus-es de fixer le cap des politiques publiques au regard des mutations socio-économiques du territoire nantais. Les Ateliers prospectifs pouvaient aussi s'entendre comme un travail de mise en cohérence des énoncés du programme électoral et leurs mises en œuvres opérationnelles via des politiques publiques. Le renouvellement de la majorité municipale à près de la moitié de ses représentants a également été un facteur déclencheur de cette initiative: il s'agissait de donner les moyens de refaire du commun entre les élus-es et entre les élus-es et les services.

« Tendre le micro aux élus en disant « c'est quoi votre politique ? » est un exercice qui est loin d'être un exercice simple. »

Directeur

Un espace de débat abrité : une maïeutique qui prend

Les Ateliers prospectifs ont été mis en place et animés par le pôle Politiques publiques et prospective de la Ville de Nantes, rattaché au Directeur général des services. L'Atelier prospectif représente une formule d'animation qui s'appuie sur un protocole méthodologique précis dont le but est de favoriser une dynamique collective, la mise en débat et l'élaboration de propositions. L'Atelier prospectif s'adresse aux élus ; les services sont présents en ressource et support des réflexions. Chaque Atelier constitue un groupe fermé « persona intuitu », présidé par l'élue, adjoint-e à la délégation correspondant à une politique publique. Le contenu des Ateliers est proposé au président-e par un comité d'animation associant la ou les directions administratives concernées. Son rôle est d'assurer l'animation du processus jusqu'à sa finalisation, soit la production d'un référentiel, support à une déclinaison opérationnelle appelé « plan d'actions ».

Quelques témoignages¹: *« Une ambiance collective aussi ça compte. (...) L'idée qu'un élu municipal soit capable d'embrasser beaucoup de politiques municipales et métropolitaines menées sur le territoire et d'être capable d'en échanger et qu'on ne soit pas dans une machine en tuyau d'orgues est une idée importante. »* - Élu.

« Être dans un format élus-techniciens relativement protégé même si les élus, ce sont eux qui font valoir leur point de vue.

Je trouve que pouvoir avoir cet échange là dans un espace protégé est tout à fait intéressant. » - Directrice.

« C'était une démarche absolument nécessaire. Ce type de dispositif est intéressant. D'une part, parce que ça permet de faire un bilan et un état des lieux partagé avec les élus sur la connaissance et l'état de leur appréciation d'une politique publique. D'autre part, ça permet de croiser les expressions, les regards politiques et d'échanger sur des points où l'on ressent une nécessité d'évolution de la politique publique, ou pas d'ailleurs. Mais en tout cas que ce soit soumis à la discussion. »
- Directeur général adjoint.

Le pôle Politiques publiques et prospective pilote et gère le programme des Ateliers et de leur animation a choisi d'enrichir la démarche avec l'intervention de cabinets d'études² à travers la mobilisation de leur propre expertise et connaissances de celle de leurs réseaux y compris internationaux.

Composition d'un Atelier

Elu-e président-e, autres élus-es concernés par la politique étudiée, un-e élu-e de quartier, un représentant de la direction générale, un membre du cabinet, des représentants des directions ressources et le pôle Politiques publiques et prospective en appui, soit entre quinze et trente participants.

1. Les témoignages cités dans ces textes s'appuient sur des interviews réalisés auprès d'élus, de dga et de directeurs en septembre 2013, voir méthode page 10.

2. Plusieurs cabinets ont accompagné les démarches des Ateliers depuis 2008, Missions publiques, Araïs, Stratys et TMO Régions.

Les règles : clefs d'une parole libre et constructive

Principes lus à haute voix en préambule du lancement des *Ateliers* et remis à chaque participant.

PRINCIPE DE LA CONFIANCE

Les *Ateliers prospectifs* reposent sur la confiance: confiance entre les personnes (élus –dont certains sont récemment élus, d'autres « anciens élus », membres du cabinet, membres des services), confiance entre les services, confiance dans sa capacité d'agir dans la perspective d'un bilan politique qui sera présenté à la population dans la prochaine campagne électorale et tout au long de la mandature.

PRINCIPE DE LA BIENVEILLANCE

La méthode des *Ateliers* a pour principe de faire évoluer le groupe dans la série des séquences prévues. Il n'y a pas de « bonnes » ou de « mauvaises » contributions.

PRINCIPE DU COLLECTIF

Chaque participant est « équivalent » dans sa participation. L'*Atelier* propose un processus collectif de co-production fondé sur la notion de consensus final. Cet objectif repose sur la capacité à générer un débat dans lequel les arguments peuvent s'exprimer.

PRINCIPE DE L'EFFICACITÉ

La réussite de la démarche demande à ce que l'état de sortie attendu de chaque *Atelier* soit clarifié : non pas au niveau de son contenu, mais au sens de la valeur de la production et au sens de son « utilité ». Un contrat est donc passé au sein de chaque *Atelier*, garanti par l' élu référent et mis en œuvre par le pôle Politiques publiques et prospective. Tous les *Ateliers* ne se ressemblent pas, la méthode de travail est au service du projet et de la politique publique traitée.

PRINCIPE DE LA CONTRIBUTION ACTIVE

Chaque participant au groupe de travail contribue à l'avancée du travail et alimente le groupe de ses connaissances et de ses

réflexions. Pour chaque *Atelier* des outils et méthodes d'animation sont proposés et validés par le pôle Politiques publiques et prospective, y compris des modes de participation créative. Si un des participants refuse un type d'animation, il l'annonce et peut choisir de se retirer le temps de l'animation. La production des *Ateliers* forme au fur et à mesure un corpus de notes et synthèses. Il est demandé à chaque participant d'être attentif et actif à la relecture des documents transmis pour amendements, contributions et validation.

PRINCIPE DE PROTECTION ET COMMUNICATION

Le travail en séance est protégé par la règle de confidentialité sur la nature des échanges et interventions de chacun. La démarche des *Ateliers* forme un espace de travail interne et de nature stratégique. Cela ne suppose pas de communication particulière, sinon entre les groupes de travail dans le but d'une circulation utiles des contributions. Le pôle Politiques publiques et prospective assure cette fonction d'information transversale.

PRINCIPE D'ASSIDUITÉ

La constitution du groupe définitif par *Atelier* assure la dynamique de groupe et de la qualité du travail collectif. Chaque séquence constitue donc une étape de travail à laquelle chacun s'engage à participer en étant présent.

« Les règles (...) pour être tout à fait honnête au départ ça me faisait un peu rigoler. En tout cas la première fois ça m'a un peu surprise, et puis après j'ai trouvé ça vraiment intéressant, et j'ai trouvé d'autant plus intéressant que du coup je crois que je l'ai recyclé je ne sais plus à quelle occasion. » - Directrice.

Trois temps d'un « working progress »

Les *Ateliers prospectifs* à la manière d'un working progress se déroulent sur plusieurs mois (cinq mois en moyenne) autour de trois séquences distinctes et successives d'une journée ou d'une demi-journée chacune. Des principes et règles d'animation (cf encadré ci-contre) ont été posés pour favoriser des modes de communication entre les participants, déplaçant quelque peu le jeu des postures pour rendre possible l'émergence d'une dynamique collective plus féconde et une parole libre. Les *Ateliers* étaient présidés par un-e élu-e, et l'animation dans une position de neutralité relevait du pôle Politiques publiques et prospective avec le soutien d'un intervenant extérieur.

« Ce que j'ai trouvé bien aussi, c'était que élus, techniciens, chacun pouvait parler. Il n'y en avait pas un qui avait une parole plus juste, ou demandait à l'autre de faire comme ça. Après on sait bien que les élus et les fonctionnaires n'ont pas les mêmes rôles, mais là, dans ce que j'ai vécu en tout cas, j'ai trouvé qu'il y avait vraiment cette libre circulation de la parole. C'était très bien que ce soit le pôle qui pilote, qui distribue la parole aussi, qui dise « maintenant on stoppe on passe à autre chose », ça c'était très bien. C'était indispensable en fait que quelqu'un le fasse mais c'était bien que ce soit les animatrices parce qu'elles étaient très extérieures. » - Élu.e.

« Je pense que le cadre était bien posé sur la liberté des échanges, sur le fait que ça restait bien là, mais ça restait très court et au moment où on arrivait vers les sujets un peu tabous, on aurait bien eu envie d'interroger les Élus-es, d'aller plus loin. » - Directrice.

« Un moment donné on ne cherche pas à transformer les élus en spécialistes. Je pense qu'il faut les doter des matériaux, il faut qu'ils aient les outils de l'aide à la décision, on est dans cette démarche là. (...) Donc moi je pense qu'effectivement, il y a un process à un moment donné où il faut que les élus puissent décider eux-mêmes, « en chambre » si je puis dire mais nourris de toute façon de ce qu'ils ont perçu, du terrain, des relations qu'ils ont...le fait est, d'ailleurs que les élus ce ne sont pas des professionnels mais des représentants de la société civile, ce sont des gens qui ont des métiers qui n'ont rien à voir avec leur mandat. » - Directeur général adjoint.

Chaque séquence constitue un jalon dans la progression du groupe qui collectivement et par

consensus établit la feuille de route de la politique publique telle que les élus souhaitent la voir conduire dans le mandat.

La première séquence dite « exploratoire » a pour fonction de poser en amont de la réflexion un socle de connaissance actualisé. A cette occasion, sont mobilisés les diagnostics, bilans ou travaux réalisés. L'objectif est à la fois de capitaliser et d'actualiser les données. C'est une phase d'objectivation qui permet aux élu-es une appropriation des éléments de contexte, par exemple sur les bénéficiaires de la politique publique (et les non-bénéficiaires), les acteurs et partenaires des politiques publiques. Il s'agit pour eux d'identifier les leviers (acteurs, dispositifs, actions, expériences, compétences) pour penser les principes d'actions publiques à la fois dans la continuité du bilan des précédents mandats et dans la perspective d'un cap à passer. Ce temps permet aussi de questionner, voir de débattre des représentations individuelles portées par chaque élu-e sur la sociologie nantaise, les mutations et tendances en cours. À l'issue de cette même séquence, les élus-es sont amenés-ées à identifier les problématiques posées à la municipalité « ici et maintenant ». Le groupe fixe lui-même, autour de cinq à dix enjeux, les priorités à aborder dans les séquences suivantes.

« Je pense que ça a permis une phase d'appropriation de mise à niveau des connaissances qui est aussi importante à mon avis pour ensuite avoir un débat...Et donc je pense que dans un management collectif d'une collectivité c'est très important que de concerner un certain nombre d'élus sur des sujets fondamentaux sur lesquels on a des politiques publiques à écrire. » - Élu.

La séquence « ressource » vient en contre point de la première séance - très centrée sur l'institution et le local - en cherchant à déplacer, ouvrir, quitte à provoquer. À partir des thématiques repérées lors de la première séquence, l'idée est d'aller voir comment d'autres ont expérimenté des réponses. Il est question dans cette séquence de rechercher « ailleurs » des sources de réflexion, des analyses prospectives, diagnostiquer des modes d'actions publiques innovants et performants en France et en Europe,



de prendre connaissance d'expériences à travers des visites de sites, des actions de parangonnage (benchmarking). Auditions d'experts spécialistes de politiques publiques et mobilisation d'expertises ou points de vue d'acteurs locaux sur des thématiques sont sollicités. L'ensemble des informations proposées au groupe ont fonction « d'input » pour permettre aux élu-es de débattre, de mettre à jour des contradictions, de se positionner et se faisant d'énoncer avec plus de précisions ce qu'ils attendent de la politique publique travaillée dans le cadre de l'Atelier.

« L'objectif c'est bien de faire débat. Un débat à partir d'une problématique partagée, d'un apport d'experts, qui puisse ensuite consolider une position collective. Donc, c'est là où il faut je pense avoir des points de vue suffisamment décalés... » - Directeur.

« Je pense qu'on pourrait améliorer la partie benchmark. Mais je dis ça six ans après [rires]. On est allés à Lille il y a quinze jours, parce que maintenant avec notre élue on a décidé une fois par an d'aller visiter une ville, une politique sociale d'une grande ville de façon à ce qu'on puisse faire des comparatifs. Parce que tous nos repères, nos raisonnements, nos logiques sont remis en cause, et je trouve ça plutôt bien. » - Directeur.

Enfin, la dernière étape de l'Atelier prospectif est **celle du scénario**. L'élu-e président-e de l'Atelier soumet un texte d'une dizaine de pages rédigé par le comité d'animation à l'ensemble du groupe pour un travail d'amendements afin d'aboutir à un document de référence et de préconisations. Le document retrace l'évolution des débats et acte les consensus et formulations dégagés durant l'Atelier. À vocation opérationnelle, le document de référence, « livrable » de la démarche, suit une structure identique autour de cinq chapitres.

« La démarche était intéressante d'abord parce que, un, on a des éléments de problématique qui sont communs avec les élus, services et élus, deux, il y a un débat qui s'organise autour de cette problématique, et trois, on essaie de passer de l'intention à l'opérationnel. C'est ce passage, enfin qui n'est pas si évident que ça d'ailleurs, de l'intention à l'opérationnel mais qui à mon avis est le plus intéressant. » - Directeur général adjoint.

« C'est dans l'écriture des choses que petit à petit les élus ont validé ou invalidé telle ou telle proposition, telle ou telle orientation. » - Directeur.

« C'est une vraie production collective et on le voit bien ça produit du sens, ça partage des choses, chacun ne reste pas sur son petit dossier et dans sa petite tour d'ivoire ou chappelle. » - Directeur général adjoint.

Le document de référence produit par l'Atelier : que dit-il et sur quoi ?

Les enjeux sont décrits sous forme de problématiques de niveau général/national et leur traduction à Nantes, cette partie rappelle les données, les tendances et indique les leviers mobilisables localement (acteurs, réglementation...), tire les principaux enseignements sur les besoins et attentes de la population (données objectivées). Ensuite, le second chapitre précise le **positionnement de la Ville de Nantes** sur la politique publique au regard du système d'acteurs et jeux de compétences sur le territoire, ce qui permet de définir la pos-

ture et le rôle que la Ville entend jouer ou non sur la problématique. Au cœur du document, les élus-es formulent **les spécificités nantaises de la politique publique**. Il s'agit de réinvestir les valeurs et visions politiques : quelles finalités structurantes ? Quelle valeur ajoutée ? Quels bénéfices pour les Nantais ? Quels publics et territoires prioritaires ? Enfin deux autres chapitres à visée opérationnelle viennent clôturer le document autour de **préconisations** en termes d'actions phares et services innovants, de modes d'animation et gouvernance suivis

d'une dernière partie sur **les conditions de la réussite et conduite de changement** dont le but est d'attirer l'attention sur des points liés aux ressources humaines et le cas échéant d'engager la commande de travaux complémentaires : évaluation, expérimentation, démarche de Dialogue citoyen et de coproduction...

« Ça nous a permis de revisiter, c'est peut-être plus facile, mais de revisiter des modes de faire, de retravailler sur les publics, sur l'intention de la Ville, sur la question de la compétence obligatoire et ce

que la Ville avait envie de faire, sur le leadership de la Ville, ça c'est plutôt bien. » - Directeur.

« Et puis les rendus après. J'ai quand même trouvé que ça permettait vraiment de clarifier des positions, des positionnements, de poser des questions, de débattre entre nous et du coup ce qui en sortait, c'était construit. Donc si on n'avait pas obtenu tout ce qu'on voulait on savait pourquoi. On avait appris des choses (...). Et puis au lieu de construire chacun sa politique dans son coin et bien voilà, on discutait tous ensemble. » - Élu(e).

Quels usages des Ateliers prospectifs et de son livrable ?

Le texte adopté par les participants de l'Atelier prospectif constitue un référentiel de la politique publique. Celui-ci est donné à connaissance de l'ensemble de la majorité dans le cadre d'un bureau municipal. Ce texte sert ensuite les directions impliquées à structurer leur plans d'actions, à la fois instrument de pilotage des politiques publiques et document de contractualisation entre les élus-es et l'administration.

« C'était un bon document pour valoriser. Entre élus et directions, on parle de la même chose, du même service, de la même direction même si chacun le fait différemment en tout cas on a les mêmes repères, c'est un document qui permet de bien partager, en fait. (...) Je trouve que c'était vraiment une colonne vertébrale des politiques publiques et de ce qu'on devait faire ensuite. » - Élu(e).

« L'animation auprès des cadres était singulièrement facilitée. Parce que du coup je me présentais auprès d'eux avec une feuille de route en disant, « voila nos patrons ce qu'ils veulent ». Bon ok, avec ça maintenant il faut qu'on le décline en plans d'actions, parce que c'est la méthode après. » - Directeur.

« Je pense qu'on a la capacité à faire des documents de synthèse qui puissent être diffusés pourquoi pas à l'extérieur. J'ai présenté la politique publique aux associations etc., je trouve que c'est important pour nous collectivité d'être dans la transparence sur nos ambitions, de rendre compte. Quand on revendique un leadership sur une politique publique, il faut

dire pourquoi on revendique ce leadership, ce qui constitue aujourd'hui la ligne de force de la Ville. Il faut laisser des traces écrites. Donc, moi je trouverais intéressant que certains documents dans leur forme de rédaction puissent faire l'objet de notes de synthèse qui puissent être diffusées à nos partenaires externes aussi. Parce que du coup, ça affirme de la transparence et ça affirme de l'enjeu politique. (...) Et puis en même temps ça aide à nourrir aussi le projet des associations, c'est intéressant. » - Directeur.

Le travail de l'Atelier prospectif sert la vision stratégique, favorisant la conduite de changement, dans une vision large de chaque politique publique où les finalités sont réinterrogées bien en amont des décisions techniques et opérationnelles qui suivront. En effet, les lignes de forces, marqueurs politiques, priorités du mandat et phasages sont réaffirmés par les élus-es en connaissance de cause. Le référentiel, livrable de l'Atelier, formalise et fixe le cap des politiques publiques vis-à-vis des directions en interne et aussi en externe à l'attention des partenaires et des Nantais. Même si cette démarche n'a pas vocation à servir la communication, l'exercice de l'Atelier permet d'établir les éléments de langage commun à l'institution (élus, services, animation partenariale) et de qualifier la politique publique nantaise dans ses spécificités, autant d'argumentaires pouvant être réinvestis dans le marketing territorial et professionnel.

16 politiques publiques réinterrogées

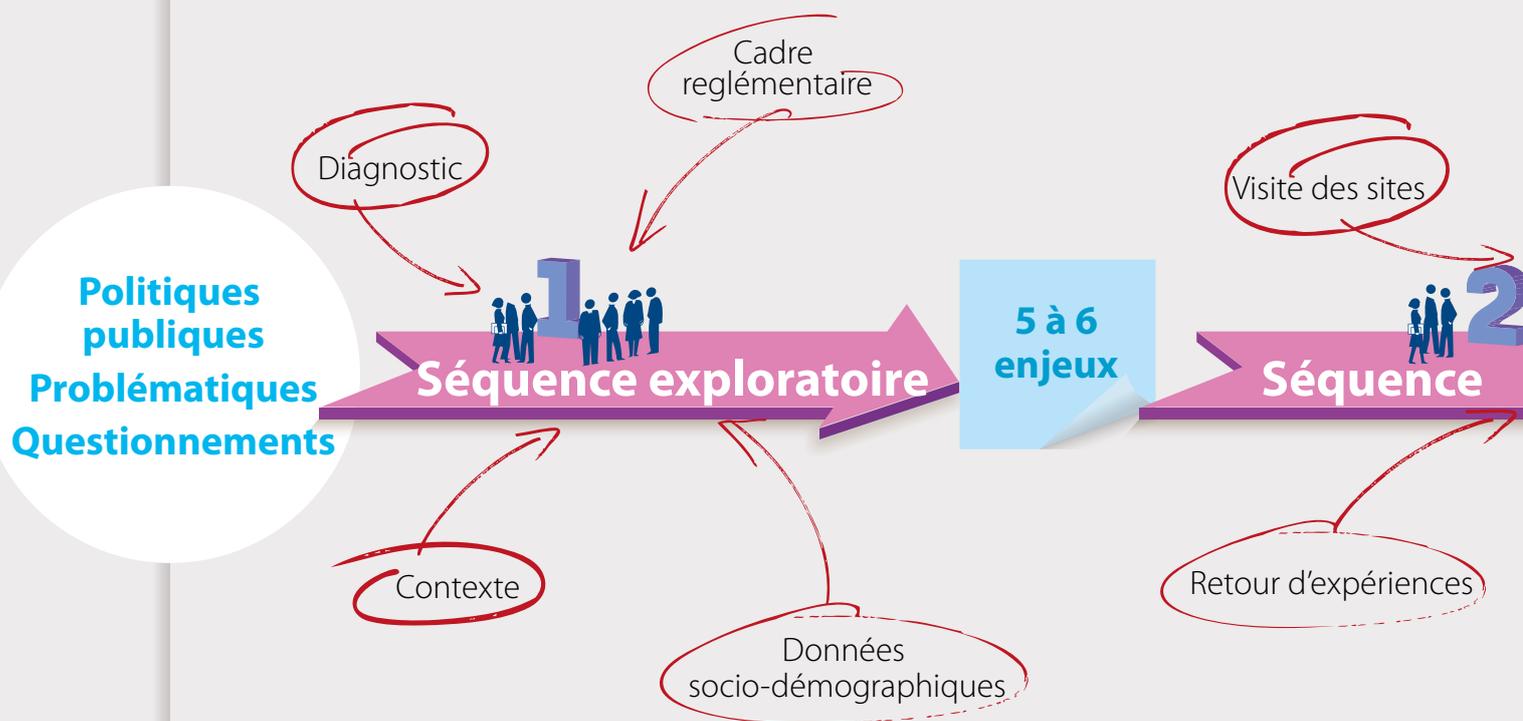
Un premier cycle, de juin 2008 à décembre 2009, dix politiques publiques ont été réinterrogées en profondeur sur les finalités, les publics visés, les valeurs, les modes d'action publique et les partenaires.

1. **Culture**
2. **Éducation et réussite éducative**
3. **Égalité, citoyenneté, intégration des populations immigrées**
4. **Jeunesse**
5. **Logement habitat**
6. **Personnes âgées**
7. **Petite enfance**
8. **Solidarité et action sociale**
9. **Sport**
10. **Vie associative**

Une seconde vague, de janvier 2010 à juin 2013 visait à investiguer des politiques publiques sur des thématiques transversales et des sujets émergents qui méritaient d'être actualisés d'ici la fin du mandat.

11. **Conciliation des temps**
12. **Musée des Beaux-Arts**
13. **Prévention de la délinquance**
14. **Accueillir 100 000 habitants**
15. **Soutien aux émergences**
16. **Animation sociale & culturelle**

Processus d'animation des



En chiffres

48 élus

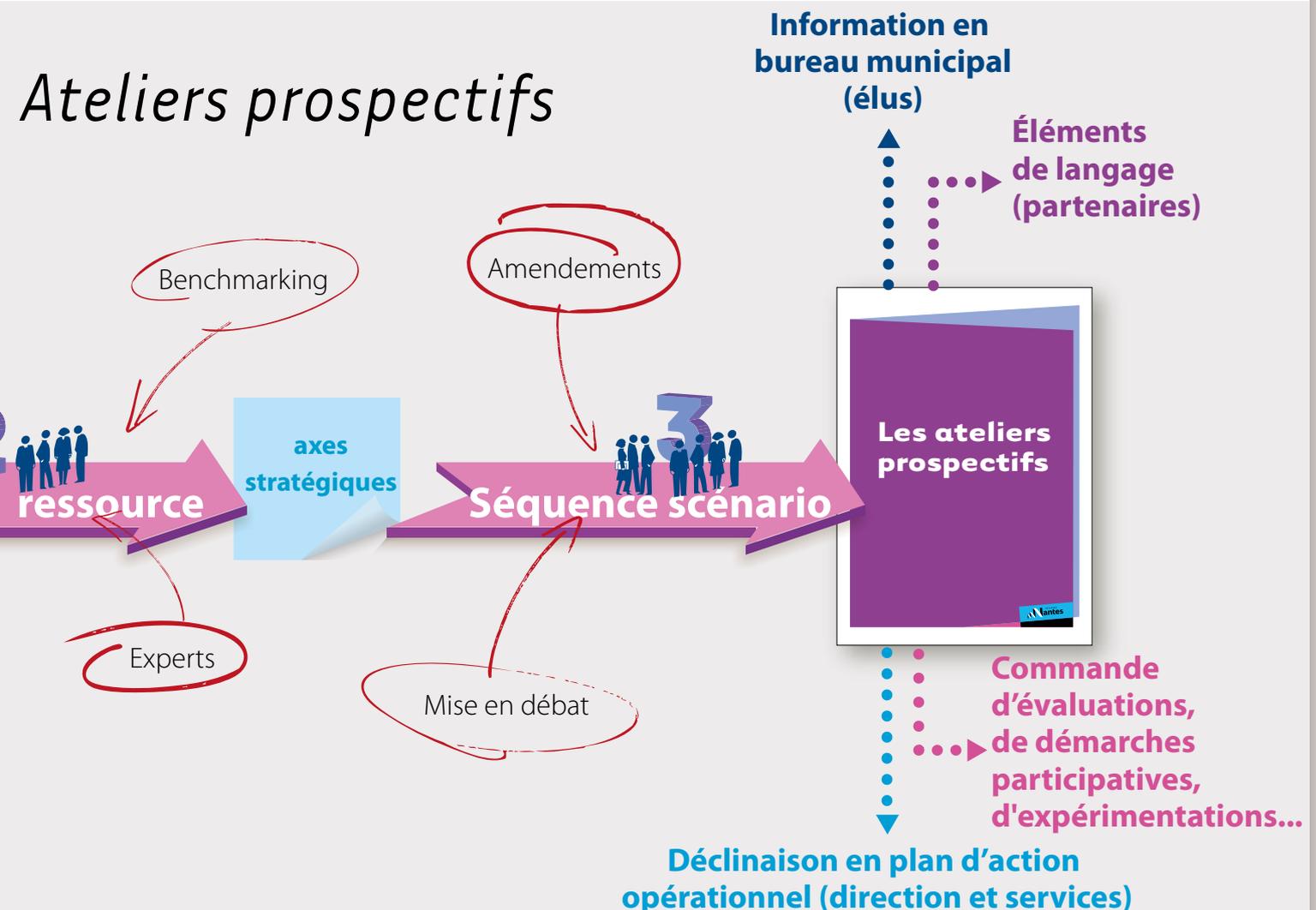
8 directeurs généraux adjoints, 22 directeurs,

56 personnes ressources (cadres et chefs de projets)

10 conseillers techniques du cabinet

39 experts, consultants, techniciens externes

Ateliers prospectifs



Prospective, récit territorial

Romain PASQUIER, directeur de recherche au CNRS au Centre de recherches sur l'action politique en Europe (CRAPE), Institut d'Etudes Politiques (I.E.P) de Rennes.

Quels apports des Ateliers prospectifs dans la gouvernance locale : comment cet exercice peut dessiner une vision partagée - élus, services publics - du territoire et soutenir la capacité à agir de chacun ? Pourquoi doivent-ils à l'avenir s'ouvrir à la société civile et aux enjeux métropolitains ?¹

L'enjeu majeur de la gouvernance territoriale est la recherche des modes de constitution d'un acteur collectif dans un contexte évolutif². Ce dernier est celui de la décentralisation, de l'eupéanisation et de la globalisation, autrement dit de l'organisation ou de la réorganisation de l'action publique à des échelles territoriales en-dessous de l'Etat. C'est aussi celui de la prolifération de cadres institutionnels à construire et à constamment entretenir, comme, en France, les contrats de projet Etat-Région, les schémas de cohérence territoriale, les contrats urbains de cohésion sociale ou les projets de ville ou de quartier. C'est également celui d'une exigence de participation plus soutenue de la part de citoyens et d'associations aux décisions et processus politiques, ce qu'on qualifie

d'*empowerment* lorsque ces acteurs se saisissent effectivement de la gouvernance territoriale et la font-leur.

Dans ce contexte instable et polycentrique, la prospective est un instrument majeur de gouvernance dans la mesure où elle peut faciliter l'émergence de visions du monde partagées, d'un récit territorial original. L'expérience des *Ateliers prospectifs* à Nantes souligne la nécessité pour un ensemble d'acteurs locaux de construire et de poser des diagnostics partagés à l'aide d'un cadre méthodologique qui le permette. Ces *Ateliers* doivent néanmoins évoluer par la prise en compte d'une double dimension : les jeux d'échelle entre la ville et la métropole et la nécessité d'inclure davantage dans la démarche les acteurs « clés » de la société civile nantaise.

Récit territorial « à la nantaise » et capacité politique

Au terme de cette évaluation qualitative, il se dégage une idée force parmi les acteurs et participants à ces *Ateliers* : la conviction d'une grande utilité de ces *Ateliers* dans la conception, la fabrication et la mise en œuvre des politiques publiques de la Ville de Nantes. Les élus et techniciens interrogés sont en effet unanimes à partager ce sentiment de valeur ajoutée de cette démarche prospective. « *Je pense que ça a permis une phase d'appropriation, de mise à niveau des connaissances qui est aussi importante à mon avis pour ensuite avoir un débat... Et donc je pense que dans un management collectif d'une collectivité, c'est très*

*important de concerner un certain nombre d'élus sur des sujets fondamentaux sur lesquels on a des politiques publiques à écrire.*³» - Élu.

Cependant, pour aller au-delà de la célébration, il est important de resituer ce travail prospectif dans la gouvernance nantaise. Ces *Ateliers* comme d'autres exercices prospectifs tels que Nantes 2030 participent de la construction d'un cadre cognitif pour la gouvernance nantaise, c'est-à-dire répondre à des questions clés pour l'avenir d'un territoire : Comment évolue notre ville ? Que pouvons-nous faire au regard d'autres expériences nationales ou interna-

1. L'article proposé par Romain Pasquier s'appuie sur une analyse des documents produits dans le cadre des Ateliers prospectifs ; onze entretiens qualitatifs réalisés en septembre 2013 auprès de trois élus, deux directeurs généraux adjoints et six directeurs.

2. Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein (dir), *La gouvernance territoriale*, Paris, LGDJ, 2013.

3. L'ensemble des citations est extrait d'entretiens réalisés en octobre 2013 auprès des participants aux *Ateliers prospectifs*, élus et agents de la Ville de Nantes.

Dans ce contexte instable et polycentrique, la prospective est un instrument majeur de gouvernance dans la mesure où elle peut faciliter l'émergence de visions du monde partagées, d'un récit territorial original.

Les travaux sur la capacité politique des territoires montrent qu'un pouvoir d'action revêt nécessairement une double dimension : une capacité à produire une vision partagée du territoire ; une capacité à construire des coalitions territoriales d'acteurs sur le temps long.

Ceci ne signifie pas que le conflit est absent des relations sociopolitiques mais que le processus de gouvernement nécessite des pratiques et des normes qui conditionnent la capacité d'action collective et de régulation politique.

et gouvernance

tionales? Quelles conséquences pour les politiques publiques municipales? Dès lors, on observe que l'exercice prospectif aide à la construction d'un récit territorial, c'est-à-dire d'un système de croyances territorialisées qui constitue le socle cognitif des actions publiques de demain.

Les travaux sur la capacité politique des territoires⁴ montrent qu'un pouvoir d'action revêt nécessairement une double dimension : une capacité à produire une vision partagée du territoire ; une capacité à construire des coalitions territoriales d'acteurs sur le temps long. Comme le résume le tableau ci-dessous, six paramètres

vont contribuer à stabiliser cette capacité politique territoriale. Les ressources institutionnelles (1) conditionnent le stock de ressources budgétaires et juridiques qui vont influencer sur la capacité d'intervention du système d'acteurs considéré. C'est le cas également des ressources économiques (2) qui directement ou indirectement influent sur la capacité financière des acteurs publics et privés. En revanche, la logique d'identification (3) et le récit territorial (4) renvoient à la capacité des acteurs à partager un sentiment d'appartenance à une même communauté locale et à fabriquer collectivement un récit du territoire passé et à venir.

LES PARAMÈTRES DU POUVOIR RÉGIONAL		
Capacité politique	Croyances	Coalition
Ressources institutionnelles (1)		Finances et compétences légales
Ressources économiques (2)		Richesse relative des acteurs privés et publics
Logique d'identification (3)	Représentation de soi et sentiment d'appartenance	
Récit territorial (4)	Mise en récit du territoire de son histoire et de son avenir	
Relations intergouvernementales		Coopération relative
Leadership politique		Stabilité et accès à la décision de la coalition

Source : Romain Pasquier, *Le pouvoir régional*, 2012 op. cit., p. 47

Les *Ateliers prospectifs* ont donc contribué à façonner ce récit territorial « à la nantaise » qui fonctionne comme un cadre cognitif, un référentiel local⁵ pour la chaîne décisionnelle. « Pour moi, poser la question du fond, poser la question des enjeux politiques au sens noble du terme, politique lorsqu'il y a de l'intention, non pas partisane évidemment, ça me paraît essentiel. Parce que du coup si on ne se met pas d'accord sur ces enjeux politiques, comment est-ce qu'on peut définir demain un projet? C'est quoi après le guide? Et du coup pour moi c'est essentiel de poser ce cadre-là qui est le cadre de référence qui va déterminer le projet », précise un directeur. En effet, une capacité politique ne se résume pas à des ressources institutionnelles et administratives mais induit la construction de formes de coopération entre des institutions et des acteurs divers

autour d'un univers anticipé. Ceci ne signifie pas que le conflit est absent des relations sociopolitiques mais que le processus de gouvernement nécessite des pratiques et des normes qui conditionnent la capacité d'actions collectives et de régulation politique. La capacité politique territoriale résulte d'une interaction permanente entre les pratiques et croyances héritées et les dynamiques du changement social qui viennent modifier régulièrement les répertoires d'action des acteurs. En cela, les *Ateliers prospectifs* ont permis des réajustements de pratiques et de visions. « L'Atelier prospectif a permis de travailler sur le fond, de bosser sur le sens, de redéfinir des priorités et à partir de ça on a retravaillé sur notre plan d'actions au regard des priorités (...) et sur un ajustement d'organisation. », ajoute un directeur.

4. Romain Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 39 et suivantes.

5. Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin, dir., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

La prospective a aussi pour objectif d'aider à la décision en sélectionnant les options de politiques publiques, c'est-à-dire en structurant le champ des possibles.

Les Ateliers doivent cependant évoluer aux regards de deux exigences croissantes de la gouvernance locale : la métropolisation et la participation de la société civile.

Cadre méthodologique et récit territorial

Par définition, les *Ateliers prospectifs* organisés par la Ville de Nantes ont été divers dans leur contenu. Cependant, deux fonctions majeures émergent à l'analyse des entretiens : une fonction de socialisation aux principaux enjeux urbains et une fonction plus opérationnelle de cadrage des politiques publiques municipales.

La prospective a comme principal objectif de penser et d'anticiper l'avenir. Appliquée à l'échelle municipale, la prospective permet de situer la Ville aux regards des grands enjeux qui traversent le fait urbain contemporain (croissance démographique, inégalités etc.). Cette fonction a été particulièrement bien remplie par les *Ateliers prospectifs*. Les élus et les techniciens y ont été particulièrement sensibles dans la mesure où ils permettent de prendre la mesure des enjeux en les appréhendant à travers une montée en généralité (benchmark) qui facilitait cette socialisation. « *J'ai trouvé ça très intéressant d'être associée à la construction d'une autre politique (sous entendu, que celle portée par ma délégation). Il y avait un élu de quartier, il y avait des élus avec différents regards, je trouvais ça intéressant* » - Élu. « *J'ai vraiment eu l'impression de sortir plus intelligente de ces matinées là, parce que j'avais appris des choses. J'avais discuté avec des gens qui, soit n'étaient pas du même avis, soit avaient des connaissances que je n'avais pas et que moi j'avais un regard que eux n'avaient pas.* » - Élu.

La prospective a aussi pour objectif d'aider à la décision en sélectionnant les options de politiques publiques, c'est-à-dire en structurant le champ des possibles. Cet objectif a aussi été salué par nombre d'interviewés comme permettant aux différentes composantes de l'action publique locale (élus et techniciens notamment) de partager des diagnostics et des orientations validés collectivement, faisant office ensuite de « projet sectoriel » d'administration ou de service. « *Ça a permis d'identifier des axes sur lesquels l'action collective allait porter.* » - Directeur général adjoint. Ainsi, les *Ateliers prospectifs* ont contribué à redonner du sens à des politiques publiques fon-

ctionnant souvent en tuyaux d'orgue. « *On avait appris des choses, (...). Et puis au lieu de construire chacun sa politique dans son coin, et bien voilà, on discutait tous ensemble.* » - Élu. De ce point de vue, ils participent d'une redéfinition du couple élu/technicien en leur faisant partager un récit territorial, c'est-à-dire des diagnostics et des feuilles de route transversales. Cette socialisation commune peut éviter un double effet pervers de la gouvernance territoriale contemporaine : d'un côté que les élus se transforment en « chef de service » d'une administration locale; de l'autre que les techniciens captent l'essentiel de l'initiative programmatique via une technocratie savante. « *Le débat avec les élus, je trouve ça intéressant parce que du coup ça nous oblige à faire préciser aux élus leurs intentions et donc cet aller-retour là il agit vraiment d'abord entre les services et les élus.* » - Directeur général adjoint. « *Au fond, la démarche mettait fin à un vieux clivage ou une vieille polémique qui avait cours dans les collectivités locales. Il y avait toujours les fonctionnaires pour dire, « de toute façon, on ne sait pas quelle est la politique, donc on ne sait pas comment faire, on ne connaît pas les orientations politiques ». C'est un vieux débat parce que c'était souvent la manière qu'avaient les fonctionnaires de justifier leur inaction, en disant « je ne sais pas dans quel sens on va ». Et bien je trouve que là pour le coup la collectivité a pris le taureau par les cornes, (...), en disant « banco », on va mettre en tension cette question en formalisant la politique.* » - Élu.

Le cadre méthodologique proposé correspond donc bien à l'objectif de fabriquer loin des feux médiatiques des visions du monde propres à ce territoire, à construire une autonomie de la pensée nantaise en matière d'action publique locale. Les acteurs ont bien saisi l'importance de ce cadre privilégié et protégé où la parole était « libre », où élus, techniciens et experts pouvaient dialoguer et s'écouter. Ce moment d'apesanteur institutionnelle permet de construire un récit territorial partagé. « *L'objectif c'est bien de faire débat. Un débat à partir d'une problématique partagée, d'un apport d'experts, qui puisse ensuite consolider une position collective,*

souligne un directeur général adjoint. Quelques critiques ont pu être émises ici ou là sur la durée des *Ateliers* (plus courte, plus longue ?) ou le caractère quelque peu fastidieux du troisième temps des *Ateliers*, mais sans que d'alternative crédible n'émerge vraiment. En revanche, il apparaît que les élus interrogés saluent la nécessité de ce type d'exercice pour à la fois se former aux enjeux mais aussi se pré-

parer à décliner en politiques publiques le programme politique choisi par les électeurs. « *Et puis après si on le fait... il faut le faire en tout début de mandat puisque vraiment, c'est ce qui va annoncer la politique oui. Je trouve que pour les nouveaux élus et bien c'était vraiment tout d'un coup, paf, on en prenait vraiment plein la tête de données, d'éléments, d'orientations, de comparaisons, c'était très formateur* », précise un directeur.

Les nouveaux enjeux d'un récit territorial en transition

Si les *Ateliers prospectifs* ont rempli leur mission de construire progressivement un récit territorial autonome, ils doivent cependant évoluer aux regards de deux exigences croissantes de la gouvernance locale : la métropolisation et la participation de la société civile.

Pour Nantes, comme pour toutes les grandes villes de France l'articulation entre la ville centre et la dynamique métropolitaine est un enjeu majeur⁵. Nombre d'enjeux se chevauchent et ne peuvent être pensés les uns à côté des autres. En effet, si les compétences de la Ville et de la Communauté urbaine sont distinctes, elles doivent faire face à des défis démographiques, économiques ou sociaux assez similaires. Penser à une meilleure articulation de cet exercice prospectif avec les services de Nantes Métropole semble incontournable. « *Je pense qu'il est nécessaire de les mener sur des politiques métropolitaines assez rapidement. Et que c'est d'autant plus nécessaire pour les élus qui ne sont pas des élus métropolitains. (...)* ». La distinction et le séquençage entre des *Ateliers* « grands enjeux » et des *Ateliers* « politiques publiques » pourraient de ce point de vue aider à mieux articuler les deux échelles.

Par ailleurs, les défis principaux qu'affrontent les tentatives de gouvernance

territoriale sont l'inscription du projet dans la durée, la mobilisation de ressources suffisantes, l'ouverture vers la société civile organisée. Or, force est de constater que les *Ateliers prospectifs* sont restés très centrés sur la collectivité territoriale « Ville de Nantes » sans s'ouvrir à des porte-paroles d'une société locale extrêmement dynamique (chefs d'entreprise, universitaires, chercheurs, créateurs etc.). « *Ça serait intéressant qu'il y ait entre les élus et certains acteurs, comme entre les services et les acteurs, un temps d'échange sur les orientations dont on est en train de débattre et de se doter, peut-être avant effectivement la construction finale du plan d'actions.* »

- Directeur général adjoint.. Ces publics doivent aussi participer à la construction du récit territorial « à la nantaise » afin de démultiplier et faciliter l'action publique. Bien entendu, cela représente un risque : celui de la controverse et/ou du conflit. Mais la gestion des conflits est le propre du métier politique. Or, la gouvernance publique contemporaine souffre du caractère parfois extrêmement technique des instruments et des débats, ainsi que d'une volonté assez générale des acteurs de cantonner la gouvernance territoriale dans un registre dépolitisé⁶. En ouvrant le jeu des *Ateliers*, le récit « à la nantaise » s'ouvrirait davantage sur son territoire.

Et pour la suite

Il ressort de cette analyse quatre pistes à explorer : poursuivre et renforcer le dispositif en particulier dans un contexte de renouvellement des élus ; assumer la distinction entre des *Ateliers* « Grands enjeux »

et des *Ateliers* « Politiques publiques » ; travailler l'articulation avec l'échelle métropolitaine, en particulier sur les *Ateliers* « Grands enjeux » ; ouvrir les *Ateliers* à des représentants de la société civile.

5. Emmanuel Négrier, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.

6. Fabien Desage, David Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Editions du Croquant, 2011.

Ce moment d'apesanteur institutionnelle permet de construire un récit territorial partagé.

Les politiques publiques,

Vincent GUILLAUMEUX,

directeur d'études TMO Régions a été associé à l'animation à la démarche nantaise et propose une lecture transversale des contributions issues des 16 *Ateliers prospectifs*.

Comment répondre à l'évolution de la demande sociale ? Innover face à l'émergence de nouvelles problématiques et de nouveaux enjeux ? Identifier les leviers et les relais mobilisables dans un contexte de plus en plus contraint ? Favoriser la mise en œuvre du changement et la modernisation des politiques publiques ? Telles sont les principales questions qui ont structuré, entre 2008 et 2013, les débats organisés dans le cadre des *Ateliers prospectifs*.

Entre attractivité et cohésion sociale, la question de la Ville pour qui ?

Dans un contexte de crise, de persistance des inégalités et de segmentation sociodémographique, les Ateliers réaffirment que le partage de la réussite nantaise reste l'un des grands défis des politiques publiques pour les prochaines années.

Les benchmarks et les analyses comparatives mises en œuvre dans le cadre des *Ateliers* témoignent de la vitalité et de la réussite de Nantes et de la Métropole. L'essor démographique en atteste¹, d'ici 2030 Nantes accueillera 30 000 habitants supplémentaires, (*Atelier 100 000 habitants*). Le dynamisme culturel de la Ville de Nantes et sa capacité à porter l'innovation sont reconnus, (*Atelier Culture*). Le succès des événementiels culturels participe du rayonnement de la ville, les nouveaux équipements soutiendront cette dynamique positive, (*Atelier musée des Beaux-Arts*). L'atelier des initiatives, le Cadran, l'incubateur, la Fabrique, le quartier de la création, les pépinières jeunesse, dessinent un écosystème nantais favorable à la création, (*Atelier Émergence*)...

Nantes n'est pas une ville figée. Sa population augmente et évolue. La pauvreté diminue, (*Atelier Solidarité*)... Les Nantais sont aujourd'hui plus aisés et de plus en plus diplômés². Les cadres et les catégories intermédiaires sont désormais surreprésentés (un actif sur deux appartient aux CSP cadres et intermédiaires). Le niveau de qualification des femmes progresse. Comparée aux autres villes, Nantes est une ville jeune et vieillit à un rythme moins important.

Si cette réussite nantaise est peu discutée, les *Ateliers* rappellent cependant qu'elle ne doit pas masquer d'autres réalités et d'autres évolutions

dont les effets et les risques ne sont pas neutres en termes d'action publique. 24 000 ménages se situent sous le seuil de bas revenus avec une forte surreprésentation sur les grands quartiers d'habitats sociaux. La précarisation du travail reste forte (un salarié sur cinq a un emploi précaire et on estime à 11 500 le nombre de travailleurs pauvres). Les inégalités en matière d'accès à l'emploi demeurent et touchent en premier lieu, les familles monoparentales, les jeunes (19,7% d'entre eux sont au chômage) et les populations d'origine étrangère (29,6% des personnes d'origine étrangère sont en recherche d'emploi). Le nombre de personnes seules augmente (1 ménage sur 2 est composé d'une personne seule) de même que le nombre de familles monoparentales (une famille sur trois est une famille monoparentale).

Ces inégalités sociales croisent avec les inégalités territoriales, certains quartiers concentrent les poches de pauvreté (Dervallières-Chézine, Pin Sec, Malakoff et Lauriers) d'autres les richesses (Graslin, Procé, Dobré...), à l'interstice, des quartiers connaissent des situations de précarité en émergence, plus diffuses, moins visibles, mais tout aussi prégnantes (Centre ville, Nantes Nord, Ile de Nantes, Dalby)³.

Face à ces inégalités, les Nantais n'ont pas le sentiment de vivre sur un territoire qui fait fi de la solidarité, mais il n'en demeure pas moins qu'ils

1. L'INSEE et l'Auran estiment à plus de 30 000 le nombre de nouveau Nantais à l'horizon 2030

2. Les revenus moyens ont augmenté en particulier pour les 45-75 ans. Plus d'un Nantais sur deux a désormais au moins le Bac. Source : à compléter

3. Données consolidées en début de mandat 2008.

matière à débat

sont nombreux à s'inquiéter d'une progression de la précarité et d'une difficulté à prévenir les risques de l'exclusion. Nantes 2030 en témoigne :

« Pour sept habitants sur dix, l'agglomération nantaise est un territoire solidaire. Au-delà de ce constat, la crainte d'une progression des situations de précarité a été fortement exprimée dans les contributions. (...) Au travers de leurs contributions, les habitants, experts et acteurs s'accordent autour de la solidarité comme étant une valeur centrale et largement partagée dans l'agglomération nantaise. Ainsi, l'enquête par questionnaire nous révèle que 70% des habitants jugent notre métropole comme une agglomération solidaire, et 64% que notre territoire se développe plutôt bien sur le plan social. Humanisme et solidarité arrivent en tête des valeurs que les personnes interrogées souhaitent absolument voir préserver pour l'avenir de l'agglomération. Parallèlement à ce sentiment d'habiter un territoire « privilégié », l'ensemble des acteurs a exprimé un certain nombre de préoccupations par rapport à l'avenir. 48% évoquent un besoin de protection comme préoccupation essentielle (avenir de la famille, des enfants, pouvoir d'achat, sécurité...), 18% le fait de se soigner, 11% d'avoir un travail... Entre autres, la précarisation de certains publics, notamment des jeunes, la peur du déclassement social, ou encore la perspective du vieillissement et de la dépendance transparaissent, sous des expressions diverses, dans la majorité des contributions. Les acteurs alertent ainsi sur la nécessité de demeurer vigilant face aux situations de précarité, à la fois celles qui sont déjà identifiées mais aussi celles que l'on pressent pour l'avenir (la précarité énergétique par exemple) ».⁴

La pauvreté, le genre, l'âge, le handicap, l'origine, le niveau culturel sont des facteurs d'inégalités. Dans un contexte de crise, d'incertitude et de tendance au repli sur soi leurs effets peuvent se durcir. Les *Ateliers* ont été l'occasion de rappeler l'importance des enjeux de solidarité et ce sur l'ensemble des thématiques abordées :

- Le vieillissement accéléré de la population introduit de nouvelles urgences en termes d'adaptation des logements, de soutien aux aidants familiaux, de lutte contre l'isolement. L'enjeu est d'autant plus prégnant que l'appauvrissement des relations sociales est particulièrement marqué chez les personnes âgées en précarité, (*Atelier Personnes âgées*).

- Les jeunes sont les premières victimes de la crise économique. Lors des *Ateliers* il a été rappelé qu'il faut aujourd'hui entre 7 et 10 ans pour qu'un jeune stabilise sa situation professionnelle et personnelle et gagne une entière autonomie financière, (*Atelier Jeunesse*).
- La montée de la précarité chez certaines familles, en particulier chez les familles monoparentales, est réelle et pose notamment des difficultés d'accès financières aux modes de garde. Ces difficultés sont susceptibles d'aggraver les problèmes qu'elles rencontrent en matière d'accès ou de maintien dans l'emploi, (*Atelier Petite enfance*).
- Les personnes d'origine étrangère sont exposées aux discriminations dans l'accès à l'emploi et aux risques de rejet de la part de la population, (*Atelier Citoyenneté, égalité, intégration des populations immigrées*).
- Dans le domaine des activités sportives, les femmes, les jeunes, les personnes en situation de handicap, les familles nombreuses, les adultes isolés éprouvent des difficultés soit à financer leur activité sportive, soit à trouver une activité qu'ils peuvent pratiquer, (*Atelier Sport*).
- Dans le domaine culturel, l'offre bien que largement démocratisée n'en continue pas moins de poser question quant à son accessibilité aux personnes les plus éloignées de la culture, (*Atelier Culture, Atelier musée des Beaux Arts*).
- Les habitants des ZUS sont nettement plus souvent confrontés aux incivilités, aux dégradations et aux relations conflictuelles, (*Atelier Tranquillité publique*).

Ces quelques éléments montrent que Nantes peut donner lieu à une double lecture, la première met en évidence la réussite du territoire, la seconde le risque d'une partition de la ville et d'une accentuation des inégalités. Jusqu'à présent, l'une des forces de Nantes est d'avoir su, sans doute davantage que d'autres villes, inscrire l'ensemble de la population dans la dynamique positive de la ville. Nantes 2030 rappelle que la réussite de Nantes est un motif de fierté pour les Nantais et une raison d'attachement à la ville.

Pour autant, si la force intégratrice de Nantes est indiscutable. Elle n'empêche pas de s'interroger sur les risques associés à l'évolution de la ville. Les participants aux *Ateliers* insistent sur l'importance d'une

4. <http://www.mavilledemain.fr/axes/6-une-ville-vraiment-pour-tous-ou-en-seront-les-solidarites.html>

fracture possible entre, d'un côté, une population inscrite dans la réussite Nantaise, intégrée et bénéficiant de ses aménités, et de l'autre, une population susceptible de décrocher et qui est en droit de s'interroger sur la place qui lui sera réservée.

Le risque de partition de la ville constitue en ce sens l'un des enjeux forts des politiques publiques telles qu'elles ont été revisitées dans le cadre des *Ateliers*. Ce risque est d'autant plus actuel que la ville est soumise à un double phénomène de gentrification (accroissement de la part des foyers

aux revenus élevés) et de paupérisation (Nantes accueille 45 % des ménages pauvres du département). Pour des questions de coûts du logement et de programmation (offre essentiellement collective dans un contexte d'attente portée par l'habitat pavillonnaire) les classes moyennes ont tendance à désertir la ville. Sans inflexion de la stratégie urbaine l'équilibre et la diversité sociologique de la ville centre seront menacés, avec à terme une difficulté à préserver la mixité et la cohésion sociale, (*Atelier Logement et 100 000 habitants*).

Concilier rayonnement et cohésion sociale

Face à ces défis, les *Ateliers* posent la nécessité de concevoir les politiques publiques autour de deux exigences structurantes : une exigence de rayonnement et d'attractivité, une exigence de solidarité et d'attention aux plus fragiles.

L'exigence de rayonnement et d'attractivité

La question posée aujourd'hui est : comment continuer à inventer la modernité urbaine, comment garder le souffle, comment éviter que l'appartenance ne s'use ? Au regard d'autres villes qui n'ont pas su se renouveler, comment conjurer le risque de l'autosatisfaction, de la méfiance vis-à-vis de nouvelles initiatives, de la fermeture à l'innovation, de la reproduction de ce qui a marché, de la baisse d'enthousiasme ? (*Atelier musée des Beaux-Arts et Émergences*).

La réussite urbaine et culturelle de Nantes constitue en effet un des enjeux majeurs dans le sens où elle a des effets induits, d'une part, sur le rapport que les habitants entretiennent à la ville (fierté, appartenance, plaisir d'habiter, bien être, épanouissement...), d'autre part, sur la vitalité économique et démographique du territoire. L'attractivité et le rayonnement doivent donc rester des objectifs structurants de l'action publique. Il ne s'agit pas uniquement d'investir la communication et le storytelling, il s'agit de soutenir les actions qui contribuent à la mise en effervescence du territoire, à son unité, à sa cohésion et à son identité. Ce rayonnement doit d'abord être recherché pour les Nantais, avec une volonté de fédérer les habitants autour d'un projet d'avenir positif et collectif.

A l'échelle des *Ateliers*, cette ambition nantaise se traduit concrètement par avec la volonté réaffirmée « d'ancrer la culture comme levier d'attractivité internationale » (*Atelier musée des Beaux-Arts et Culture*), par le soutien accru aux initiatives et aux innovations, (*Atelier Émergences*) ou par la réaffirmation d'un discours urbain refondé sur la qualité

de l'habitat, la désirabilité de la ville et la prise en compte des modes de vie, (*Ateliers 100 000 habitants et Logement, Atelier Conciliation des temps*).

L'exigence de solidarité et d'attention au plus fragile

Le rayonnement et l'attractivité n'ont de sens que si leurs bénéfices sont partagés et s'ils ne laissent personne au bord de la route. C'est en ce sens que l'attention aux Nantais les plus en difficulté reste l'une des grandes priorités exprimées tout au long des *Ateliers* et que les politiques publiques doivent être pensées comme des stratégies de rééquilibrage d'une société constamment exposée à la montée des inégalités.

Les jeunes, les habitants des quartiers à forte densité d'habitat social, les personnes en situation de pauvreté doivent trouver auprès de la collectivité les appuis nécessaires à leur insertion sociale et pouvoir accéder aux droits, à la citoyenneté et à l'ensemble des services publics. C'est ainsi que la ville entend par exemple :

- Être particulièrement attentive aux jeunes en situation de décrochage scolaire, dans le sens où l'absence de perspectives professionnelles, le sentiment « de ne pas avoir d'avenir », sont des facteurs d'exclusion. Il s'agit par exemple de renforcer les dispositifs de réussite éducative, (*Atelier Réussite éducative*).
- Conforter le sport comme outil éducatif et de cohésion sociale par des actions volontaristes prenant en compte les publics et les territoires prioritaires. La ville souhaite par exemple soutenir davantage les clubs et les associations qui accueillent les publics des quartiers populaires. Elle

entend également porter une attention nouvelle à ceux qui sont insuffisamment pris en compte dans l'offre sportive étant observé que celle-ci n'est pas toujours en phase avec les attentes des jeunes, des femmes, des seniors ou des personnes en situation de handicap, (*Atelier Sport*).

- Répondre à la demande de logement des familles populaires en construisant 5000 logements par an sur la métropole dont la moitié sera dévolue à la production de logements abordables, (*Atelier 100 000 habitants*).
- Faciliter la conciliation des temps pour les parents de jeunes enfants (0-3 ans) et soutenir des solutions pour lever les freins à l'emploi des femmes. La ville souhaite promouvoir l'égalité des chances et lutter contre la pauvreté par l'accès pour les enfants à une offre d'accueil de qualité. Elle réaffirme la volonté de favoriser l'accès aux modes de garde collectif pour les familles en précarité étant

entendu que les coûts de la garde individuelle sont souvent incompatibles avec le revenu de ces ménages, (*Atelier Petite enfance*).

- Développer en priorité les politiques de prévention et de présence sur l'espace public au sein des quartiers sensibles. Lutter contre la stigmatisation des jeunes, des populations d'origine étrangère et des habitants des quartiers prioritaires. Dans le sens où cette stigmatisation ne fait qu'ajouter à la dégradation du lien social et aux difficultés d'insertion que peuvent rencontrer les populations ciblées, (*Atelier Tranquillité publique*).
- Rendre le musée plus accessible pour les publics éloignés des pratiques culturelles et éviter l'entre-soi culturel. L'enjeu est de lever les freins à la fréquentation par la mise en œuvre d'une politique de communication, d'incitation, d'accueil et « d'accompagnement » des publics, (*Atelier musée des Beaux-Arts*).

Entre inclusion, liberté et régulation sociale, la question du rapport aux autres et au territoire ?

Les collectivités doivent désormais répondre à une double question qui ne relève pas de leurs domaines d'actions historiques : comment prévenir les dérégulations des rapports sociaux et créer les conditions du lien entre les habitants ?

A côté des enjeux de régulation des inégalités et d'amortissement des effets de la crise s'expriment d'autres objectifs tout aussi centraux. Ils ont partie liée avec la crise du lien social. Cette crise se caractérise notamment par l'affaiblissement des grands réseaux pourvoyeurs de sociabilité (la famille, le travail, le voisinage, les réseaux affinitaires...) et par l'accroissement de l'isolement relationnel. La difficulté des individus à construire leurs relations sociales génère une demande accrue de sociabilité et de composition de nouvelles communautés.

Cette demande réinterroge à la fois les enjeux et la manière de conduire l'action publique. Il ne s'agit plus seulement « d'être le garant de la solidarité » ; il s'agit également de créer les conditions favorables de la rencontre entre les habitants et de pallier aux effets pervers de l'individualisation.

Cette question de la cohésion et du lien social n'est pas indépendante de celle de la régulation et de l'harmonie des rapports sociaux. Les incivilités, les atteintes à la tranquillité publique et au respect de l'autre, les occupations de halls d'immeubles, le vandalisme sont des enjeux majeurs. Ils nuisent à la satisfaction résidentielle, créent un sentiment d'insécurité, favorisent le repli sur

soi, le rejet de l'altérité et ont un impact délétère sur les relations entre groupe sociaux.

L'attente de pacification des relations sociales et de convivialité de la Ville est forte. Lors de la concertation organisée dans le cadre de Nantes 2030, la sécurité et la sérénité arrivent en première position des axes à travailler pour l'avenir. Lors des *Ateliers* il a été rappelé que la population interpelle de plus en plus souvent la collectivité lorsque qu'elle constate que la tranquillité publique est perturbée et n'hésite pas à l'incriminer y compris sur des champs qui ne relèvent pas de sa compétence. L'attention de la Ville est d'autant plus centrale qu'un certain nombre de problèmes ne trouvent actuellement pas de réponses satisfaisantes du côté des partenaires, (*Atelier Tranquillité publique*).

La question de « qui s'occupe » de la régulation sur l'espace public est centrale pour la collectivité comme pour la population. Elle l'est d'autant plus lorsqu'elle est rapprochée des enjeux de la mixité sociale et de la lutte contre la stratification spatiale et culturelle. La mixité est essentielle, mais elle ne peut être traitée indépendamment des modalités de la cohésion et de la régulation.

Favoriser le lien, encourager la rencontre, promouvoir la proximité

La question du lien social et des leviers dont disposent la collectivité pour favoriser l'échange, le développement des réseaux de sociabilité et la convivialité de la Ville a largement animé les débats.

Il en ressort une volonté d'appréhender la question relationnelle de manière transversale. Il s'agit par exemple de :

- Repenser les politiques culturelles, non pas seulement sous l'angle de l'accessibilité, de l'émancipation et de la démocratisation, ou encore de l'excellence, mais également comme une « opportunité » de mise en relation des individus. L'offre culturelle doit renforcer sa présence sur l'espace public (Royal de Luxe, lecture publique...). Les lieux culturels eux-mêmes doivent être repensés comme des espaces d'échanges. Les artistiques co-produisent des œuvres et des événements avec la population exemple des Créations partagées, (*Atelier Culture*). Il est enfin posé que la relation aux Nantais est un aspect fondamental du projet du musée des Beaux-Arts. « Pour que l'ensemble des Nantais se l'approprié, l'équipement ne peut pas uniquement être un lieu d'exposition ou d'accrochage, il doit également être un lieu d'animation culturelle faisant du musée une destination, un lieu de rencontre, où il se passe toujours quelque chose de nouveau, d'inattendu, d'instructif, d'émouvant, de stimulant ou de divertissant », (*Atelier musée des Beaux-Arts*).
- Favoriser les initiatives citoyennes portées par des agrégats peu constitués, d'être attentif aux collectifs en émergence, à l'extension des coopérations avec la société civile et à toutes les actions suscep-

tibles de contribuer au renforcement du lien social, (*Atelier Émergences*).

- Mobiliser l'ensemble des acteurs locaux dans le cadre de la lutte contre l'isolement des personnes âgées. La ville entend par exemple expérimenter un dispositif de veille mobilisant les acteurs de terrain, faciliter l'accès et la participation des personnes âgées à la vie sociale, « donner à voir autrement » la vieillesse et affirmer l'importance du lien entre les générations, (*Atelier Personnes âgées*).
- Promouvoir le Dialogue citoyen, non pas uniquement comme le média d'une confrontation propice à l'optimisation des politiques publiques, mais également comme une invitation au collectif, au décentrage et à la compréhension des autres. L'animation de la scène démocratique locale constitue en ce sens une autre modalité de réponse aux enjeux posés par la crise du lien social. Son objet est de participer à la construction d'une « communauté » nantaise faisant le pari de l'intelligence collective et prenant appui sur la ville comme catalyseur, (*Atelier Vie associative et animation sociale et culturelle*).
- Renforcer la stratégie de présence sur l'espace public, privilégier les démarches allant au contact des habitants et optimiser l'intervention des médiateurs de quartier lorsque les relations entre habitants sont conflictuelles ou risquent de se dégrader, (*Atelier Tranquillité Publique*).

Optimiser le niveau de réponse aux attentes, dépasser les contradictions, mettre en tension les politiques publiques

La demande sociale se transforme dans pratiquement tous les domaines de l'action publique. Des collectifs plus ou moins organisés émergent, innove et proposent une autre manière de contribuer à la vitalité du territoire.

De nouvelles attentes s'expriment du côté des usagers, traduisant une autre manière d'envisager les rapports et les modes de fréquentation des équipements publics, plus libre, plus ouverte et moins contraignante, (*Atelier Sport et cohésion sociale et Atelier musée des Beaux-Arts*). Des souhaits sont formulés dans le sens d'une meilleure prise en compte des nouvelles pratiques (pra-

tiques auto-organisés, pratiques émergentes...), des nouveaux besoins (bien-être, santé, capacitation...), de nouveaux publics (femmes, seniors, actifs...) ou encore d'une capacité de l'action publique à favoriser la conciliation des temps... (*Atelier Petite enfance, Atelier Conciliation des temps*).⁵

5. Dans le domaine du sport on observe une demande accrue de pratiques diversifiées, ludiques, libres, ponctuelles, familiales, de loisirs, de découverte ou d'initiation centrée sur le bien-être et la détente. A cela s'ajoute, l'émergence de pratiques « innovantes », disciplines hybrides (sport et culture), nouvelles (futsal, ultimate...), ou ayant l'espace public comme terrain de jeu. Dans le domaine des politiques d'animation du territoire, on constate l'émergence de nouvelles initiatives, hybrides, décalées ou innovantes portées par des collectifs plus ou moins constitués, souvent peu organisés,

s'associant sur un temps court pour mener à bien un projet. Dans le domaine du soutien à la fonction parentale, de nouvelles attentes s'expriment en matière de conciliation des temps, d'égalité entre hommes et femmes, de soutien l'éducation. Les mutations sont également fortes dans le domaine culturel. Elles s'expriment sous l'angle à la fois d'une demande de plus en plus affirmée de médiation et de parcours culturel, d'une demande de plaisir et d'étonnement, d'une demande de convivialité, d'échanges et d'animations, de refus de l'entre soi culturel.

De manière transversale, la philosophie générale des *Ateliers* sous-tend une volonté de ré-analyser la demande sociale et ses évolutions. Cette volonté suppose de se placer dans un rapport d'écoute vis-à-vis de la population et plus largement de repenser les conditions d'une proximité entre les citoyens et la collectivité. L'objet n'est pas de répondre point par point aux attentes telles qu'elles s'expriment mais de les traduire avant de les prendre en compte dans le cadre des politiques publiques.

Cette prise en compte suppose de concilier le temps long, qui est le temps de la collectivité et des politiques publiques, et le temps court qui est le temps des citoyens et la demande sociale. Cette conciliation nécessite d'accepter et de dépasser les tensions qui s'expriment entre, d'un côté, les enjeux et les désirs individuels, et de l'autre, les enjeux collectifs et les valeurs qui doivent guider l'action publique. Ces tensions s'expriment à tous les niveaux :

- La Ville doit répondre aux demandes de logements des ménages, développer une offre attractive dans un contexte de « prime à l'individuel », mais elle doit aussi veiller à la fonctionnalité, à la rationalité, à l'accessibilité et à la durabilité de la production urbaine, (*Atelier 100 000 habitants*).
- Elle doit assigner à ses musées « une exigence de fréquentation » et de démocratisation, mais elle doit également tenir les exigences d'excellence culturelle, de scientificité, d'éducation et de rayonnement international, (*Atelier musée des Beaux-Arts*).
- Elle doit favoriser l'essor des pratiques et des sports émergents, répondre aux demandes d'activités physiques centrées sur le bien-être, la convivialité et la santé, assouplir les conditions d'accès à ses équipements, mais elle doit également maintenir son soutien au mouvement sportif plus orienté vers la performance et fortement « consommateur » d'équipements, (*Atelier Sport*).
- Elle doit lutter contre l'isolement des personnes âgées mais elle doit également permettre aux personnes âgées qui le souhaitent de rester vivre chez elle, (*Atelier Personnes âgées*).
- Elle doit répondre aux demandes de sécurité et de tranquillité publique, mais elle ne dispose

pas de l'ensemble des leviers opérationnels et des prérogatives lui permettant d'assumer cette fonction, (*Atelier Tranquillité publique*).

- Elle doit répondre aux demandes d'accueils collectifs des jeunes enfants, mais elle ne peut y satisfaire de manière systématique sans risquer de nuire aux finances locales, à l'équilibre du dispositif d'accueil et à l'activité des assistantes maternelles, (*Atelier Petite enfance*).

La prise en compte de ces tensions fait partie intégrante de la philosophie et de l'esprit des *Ateliers*. Elles ont souvent été au cœur des débats. Elles obligent à re-questionner les politiques publiques, tant du point de vue de leurs finalités, de leurs orientations que de leurs valeurs et du système de contrainte au sein duquel la collectivité doit faire ses choix.

Dans un contexte d'uniformisation des réponses et des « concepts » de l'action publique (mixité sociale, durabilité, inter-générationnalité...) elles encouragent à sortir des cadres de réflexion « tout fait », pour débattre des ambiguïtés, questionner les dogmes, de reposer la question des bénéfices pour les habitants et l'intérêt général.

Cette « acceptation » de la mise en tension est particulièrement évidente lorsque l'on réexamine, par exemple, les débats autour de la tranquillité publique ou de la programmation urbaine ou de la conciliation des temps. Du point de vue de la tranquillité publique, la question du rôle et du positionnement de la Ville a été largement débattue et réinterrogée notamment quant au rôle du Maire au sein du dispositif de prévention, (*Atelier Tranquillité publique*).

Du point de vue de la question urbaine, l'*Atelier 100 000 habitants* s'est largement attaché à poser les limites d'un discours urbain banalisé et totalement focalisé sur les exigences de la densité et de la durabilité. Les débats ont souligné les risques d'une dérive technique, d'une uniformisation et d'une désincarnation du récit urbain conduisant à mettre à distance les attentes et préoccupations des habitants. Ils affirment la nécessité de « réinterroger la manière de concevoir la Ville et de changer de paradigme dans le sens d'une plus grande écoute des désirs et des attentes de la population », « de dépasser les clichés », « de refuser le dogmatisme, l'injonction », et rappellent l'exigence d'une adéquation entre « la Ville qui se construit » et les attentes de la population.

Les « nouveaux marqueurs » de l'action publique

La volonté de proximité, de décloisonnement, d'écoute, et de mise situation d'agir des habitants est un marqueur fort des Ateliers.

Sur le plan urbain, cela se traduit par exemple par le souhait de développer les relations « entre élus, habitants et services » (...) dans le sens où, la recherche d'une adéquation entre les aspirations de la population et l'action publique locale nécessite échanges, itérations et dialogues.

- Dans le domaine des émergences, il s'agit de renforcer les outils et les interfaces permettant de soutenir les initiatives de la population, et ce, tant du point de vue financier que de l'accompagnement au projet.
- Sous l'angle de la petite enfance, il s'agit de créer de nouveaux lieux qui facilitent le parcours des familles. L'objectif est à la fois de faciliter les démarches, de mieux appréhender les attentes mais également d'agir sur les représentations trop souvent négatives associées aux modes de garde individuels.⁶
- Sur le plan culturel, il s'agit de développer des projets de territoire favorisant le travail en réseau des acteurs locaux et la déspecialisation des approches pour une meilleure prise en compte des publics et des habitants (médiathèques, écoles, maisons de quartier, associations, équipements culturels...)

À ces objectifs, les *Ateliers* associent de manière transversale, la nécessité d'une approche renouvelée des stratégies d'intervention. L'enjeu est de sortir d'une logique de guichet et de politique publique en silo pour repenser l'action publique sur la base de marqueurs forts et structurants :

- Emancipation et réussite éducative pour les enfants et les adolescents,

- Autonomie par l'emploi, le logement et la citoyenneté pour les jeunes,
- Conciliation des temps, co-éducation et soutien à la fonction parentale pour les familles,
- Egalité d'accès aux droits et lutte contre les discriminations pour les personnes étrangères,
- Sécurisation des parcours de vie pour les personnes en précarité,
- Lutte contre l'isolement pour les personnes âgées.

Cette entrée par les problématiques et non par les publics induit, à la fois, un décloisonnement plus fort de l'action publique, et une volonté d'appréhender sa conception en posant la question de sa continuité et des parcours de vie. Elle s'accompagne d'une volonté de repositionner l'intervention de la Ville dans le sens d'une recherche de :

- « Déstandardisation des réponses » pour proposer aux Nantais des solutions plus adaptées à leurs besoins (micro-crédit, accueil des parents, centre de ressources),
- Proximité et de rencontre avec les Nantais en promouvant l'idée « d'aller vers » pour, premièrement, favoriser l'accès au droit, deuxièmement connaître les besoins et difficultés des personnes qui ne sollicitent pas ou peu la Ville, troisièmement, pour encourager via la dialogue avec la population l'implication citoyenne et la co-production des politiques publiques.

6. Les études montrent que la garde individuelle est souvent jugée, par les familles qui n'y ont jamais eu recours, moins « rassurante », chère et peu satisfaisante en termes d'épanouissement et de socialisation de l'enfant. A l'inverse, ces mêmes études témoignent de la satisfaction des familles qui y ont recours et la qualité de cet accueil. La Ville de Nantes, avec ses partenaires, entend donc impulser des actions de revalorisation de ce mode de garde et réaffirmer son attachement au développement d'une offre d'accueil diversifiée au sein de laquelle la garde individuelle chez les assistantes maternelles doit prendre toute sa place. Texte réf. *Atelier Petite enfance*.

Clarifier le positionnement de la Ville et le rôle qu'elle entend jouer

La Ville est de plus en plus souvent conduite à se positionner et à intervenir sur les champs qui, soit ne relèvent pas directement de sa compétence, soit sur lesquels elle ne peut agir seule. De ce point de vue, et dans un contexte de relative illisibilité de l'organisation publique et des responsabilités, elle doit clarifier son positionnement et le rôle qu'elle entend jouer sur les différents enjeux qui lui sont posés.

Cette clarification est indispensable tant en interne, qu'en direction des partenaires, a fortiori dans un contexte où les contractions budgétaires obligent à reposer leurs priorités.

Les *Ateliers* dessinent quatre positionnements possibles :

- Celui de la **Ville maître d'ouvrage**, lorsqu'elle dispose d'une forte autonomie pour poser ses objectifs, mettre en œuvre son action et fixer des objectifs aux relais qu'elles mobilisent (associations en DSP, équipements culturels...). C'est par exemple le cas dans le domaine des politiques sportives, du soutien aux innovations ou des politiques culturelles.
- Celui de la **Ville co-actrice** lorsque les moyens et les rôles entre acteurs sont clairement répartis. C'est par exemple le cas pour les politiques de la petite enfance pour laquelle la Ville coopère et se répartie les rôles avec le Conseil général et la Caisse d'Allocations familiales.
- Celui de la **Ville animatrice** lorsque les compétences se situent pour l'essentiel en dehors de son périmètre d'intervention ou lorsque les compétences propres à l'enjeu posé sont

mal identifiées. Sur certains enjeux centraux elle peut faire le choix de prendre à son compte l'animation et l'organisation locale de l'action collective. C'est par exemple le cas des politiques de lutte contre l'isolement des personnes âgées (qui restent en grande partie de la prérogative du Conseil général, des Caisses d'Assurance Maladie et de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie) sur lesquelles elle propose de jouer un rôle d'animation, d'impulsion, d'accompagnement et de coordination des actions sur les territoires en développant les partenariats, en mobilisant plus largement les acteurs et les solidarités sur les territoires (ACCOORD, équipements de proximité, tissu associatif...).

- Celui de la **Ville incitatrice** lorsqu'elle ne dispose ni des leviers ni des prérogatives ou lorsqu'elle souhaite peser sur des choix qui dépassent le cadre territorial communal. C'est par exemple le cas des politiques métropolitaines de programmations urbaines qui ont un impact direct sur l'équilibre démographique de la ville. Son statut de ville centre lui donne un légitimité particulière pour jouer ce rôle d'incitation.

Les perspectives et les conditions de réussite

De manière récurrente, les *Ateliers* posent un certain nombre de conditions de réussite en matière de conduite de l'action publique et de gouvernance.

- Clarifier et formaliser les relations et les cadres contractuelles avec les partenaires notamment associatifs de manière à ce qu'il n'y ait pas d'équivoque sur l'attente de la collectivité et sur les rôles respectifs de chacun.
- Identifier les acteurs et les relais. Le travail conduit dans le cadre des *Ateliers* montre que la cartographie des acteurs et des actions est souvent insuffisante. Mieux connaître « ce qui se fait » et s'assurer que l'ensemble des situations est couverte restent des enjeux majeurs d'une action publique efficiente.
- A l'interne, conforter la transversalité et éviter le cloisonnement. La mise en œuvre des politiques publiques implique une organisation des services favorisant la transversalité (urbanisme, culture, mobilité, vie sociale...) et limitant le risque d'une mise en œuvre des politiques publiques en silo.
- Accompagner les mutations professionnelles et outiller l'institution. L'adaptation en continu de l'action publique oblige les équipes à intégrer de nouvelles compétences, à repenser les modes de faire et les cultures professionnelles (présence sur l'espace public notamment).
- Développer l'ingénierie de concertation et former les équipes et les élus aux méthodes, règles et procédures du Dialogue citoyen.
- Evaluer et suivre les actions dans le temps pour être en mesure d'en estimer les bénéfices et éventuellement de les ajuster reste une condition de l'efficacité des politiques publiques.
- Améliorer l'information, la transparence, et la communication tant du point de vue de l'accès au droit que de la compréhension des politiques publiques.

En guise de conclusion

Au-delà des contenus et des orientations qui se dégagent au fil des échanges, les *Ateliers prospectifs* dessinent une manière à la fois « normale » et singulière de penser et de réinterroger l'action publique. Il est possible, en synthèse, de la caractériser en pointant deux marqueurs forts.

Le premier tient à un parti pris : faire de l'intérêt général un objet de débat et de confrontation. Ce parti pris est au cœur de la philosophie des *Ateliers prospectifs* dont l'objectif central est de travailler collectivement à la conciliation d'enjeux et d'ob-

jectifs potentiellement contradictoires et pourtant tous légitimes.

Le second tient aux modalités mêmes de ce débat dont la principale caractéristique est de permettre la confrontation d'une diversité de points de vue, de sensibilité, d'opinion et d'expertises. En autorisant sur un temps circonscrit cette confrontation entre élus, services et experts, la démarche a pour effets de consolider les argumentations et d'accroître la lisibilité des enjeux et finalités de l'action publique.





**Pôle Politiques publiques
et prospective**
Ville de Nantes
2, rue de l'Hôtel de Ville
44 094 Nantes cedex
Tél. 02 40 41 93 92