

Évaluation participative du comité citoyen « La Rochelle Territoire Zéro Carbone »

Rapport de restitution

Mai 2025

par Amélie Monfort et Mélanie Pommerieux,
Chaire *Participations, Médiation, Transition citoyenne*
La Rochelle Université

Avant-propos

L'objectif de ce document est de présenter la démarche d'évaluation participative du comité citoyen, l'instance consultative du projet « La Rochelle Territoire Zéro Carbone » depuis 2021. A l'occasion de son arrêt en octobre 2024, les différentes parties prenantes du projet ont convenu que l'équipe de la chaire *Participations, Médiation, Transition citoyenne* de La Rochelle Université conduirait une évaluation participative du comité citoyen. Ce rapport restitue l'ensemble de cette démarche qui a conduit à interroger, sur une période allant de fin 2024 à mi 2025, l'utilité du comité citoyen, c'est-à-dire sa capacité à produire des effets – attendus ou inattendus, positifs ou négatifs – sur le projet LRTZC, et par extension les politiques associées, et sur ses parties prenantes (concepteurs, organisateurs, animateurs, citoyens). Ce rapport a été produit par Amélie Monfort (post-doctorante en évaluation de la participation) et Mélanie Pommerieux (chargée de recherches et développement), dans le cadre de la mission de la chaire, toutefois, le contenu de ce rapport d'évaluation participative est pour l'essentiel le fruit d'un travail et de résultats collectifs : de la formulation des objectifs du comité citoyen à la définition des questions évaluatives, en passant par l'identification des indicateurs et la collecte des données, et l'élaboration du jugement évaluatif final. Les noms et les fonctions précises des personnes impliquées dans l'évaluation participative et dont les contributions ont permis d'alimenter l'ensemble de l'étude ont été retirés pour préserver leur anonymat.

Pour citer ce document :

Monfort, A. et Pommerieux, M. (2025). *Rapport d'évaluation participative du comité citoyen « La Rochelle Territoire Zéro Carbone »*. Chaire *Participations, Médiation, Transition citoyenne*, La Rochelle Université, 35 p.

Sommaire

Avant-propos.....	2
Sommaire	3
Note de synthèse du rapport	4
1. L'évaluation participative du comité citoyen du projet zéro carbone : éléments théoriques, méthodologiques et premiers résultats.....	7
1.1. De l'évaluation à l'évaluation participative : repères et enjeu pour le comité citoyen	7
1.2. Le comité citoyen ou l'instance participative de la gouvernance du projet LRTZC.....	9
1.3. Retour d'expérience méthodologique du processus d'évaluation participative et éléments de résultats sur les objectifs de l'évaluation	11
1.3.1. Une démarche d'évaluation participative du comité citoyen pilotée par l'Université .	11
1.3.2. La construction collective des questions évaluatives : des premiers résultats de l'évaluation participative.....	15
1.3.3. Les limites de l'évaluation participative	16
2. Une portée limitée du comité citoyen : regards croisés entre les résultats des enquêtes complémentaires et leur réception par les parties prenantes de l'évaluation participative	17
2.1. Une influence marginale du comité citoyen sur le projet zéro carbone et les politiques associées : des effets de confirmation essentiellement symboliques	18
2.2. Des effets latéraux peu significatifs sur les parties prenantes et la politique de démocratie participative.....	21
2.3. Des résultats d'évaluation complémentaires sans surprise pour les parties prenantes	23
2.4. Les facteurs explicatifs à l'absence d'effets significatifs du comité citoyen	24
2.4.1. Les incertitudes sur les objectifs et le rôle politique du comité citoyen.....	24
2.4.2. Le positionnement du comité citoyen dans l'écosystème local de la participation	27
2.4.3. Le mandat du comité citoyen	29
2.4.4. Les modalités de travail pour la production des avis du comité citoyen	31
2.4.5. Les modalités de traitement des avis du comité citoyen	32
2.4.6. La visibilité locale du comité citoyen.....	33
3. Conclusion	33
Références.....	35

Note de synthèse du rapport

L'évaluation participative du comité citoyen « La Rochelle Territoire Zéro Carbone »

Ce document de synthèse présente les points saillants du processus d'évaluation participative du comité citoyen LRTZC. Les auteures recommandent toutefois une lecture complète du rapport (à partir de la p.7) pour une compréhension approfondie de la méthode et des résultats de la démarche. Elle s'appuie sur un riche matériau essentiellement qualitatif issu des avis du comité, des réponses formulées, des réunions collectives, des questionnaires et des entretiens, impliquant environ une trentaine d'acteurs directement ou plus indirectement associés et concernés par le comité citoyen.

L'évaluation (participative) : de quoi parle-t-on ?

Evaluer consiste à porter un jugement argumenté sur la « valeur » d'un dispositif, c'est-à-dire une appréciation rigoureuse de *ce qui compte* d'après certaines finalités ou qualités recherchées par l'évaluateur telles que la pertinence, l'efficacité, l'utilité, l'efficience ou encore la cohérence. Les évaluations sont généralement menées par des experts extérieurs et/ou par un seul groupe de parties prenantes, le plus souvent les commanditaires du dispositif. L'évaluation est dite participative lorsque le jugement est co-construit avec plusieurs parties prenantes impliquées dans le dispositif (financeurs, commanditaires, concepteurs, citoyens, etc.), permettant ainsi de redéfinir les rapports entre évaluateurs, évalués et bénéficiaires du dispositif. Bien que cette approche se développe, elle reste rare dans le champ des démarches participatives. Comme le note l'ICPC, l'évaluation – et donc l'évaluation participative – demeure peu pratiquée (ICPC, 2022), malgré la multiplication ces dernières années des démarches participatives censées favoriser des effets positifs sur l'action publique. C'est d'ailleurs dans cette logique d'effets supposément bénéfiques qu'a été mis en place le comité citoyen, instance participative du programme « La Rochelle Territoire Zéro Carbone » (LRTZC). Dans ce contexte, l'évaluation participative du comité citoyen constitue, à bien des égards, une expérimentation.

En bref : le comité citoyen du projet zéro carbone

Pour rappel, le comité citoyen est le dispositif participatif de la gouvernance ouverte du programme LRTZC porté par un consortium de cinq acteurs publics et privés : la communauté d'agglomération de La Rochelle (CDA), la Ville de La Rochelle, Port Atlantique La Rochelle, La Rochelle Université et Atlantech. Le projet LRTZC, lauréat en 2019 de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) « Territoires d'Innovation », se donne pour horizon la neutralité carbone du territoire rochelais d'ici 2040. Celui-ci a officiellement démarré en 2020 mais le comité n'a été installé qu'en 2021, en raison de la crise sanitaire de la Covid-19, et a été clôturé en octobre 2024 sur décision du consortium LRTZC.

Le comité rassemblait initialement une trentaine de citoyens tirés au sort pour refléter la diversité sociale du territoire, et était animé par deux chargés de mission de l'Ifrée. Sa mission était de formuler des avis, soit à la demande du consortium LRTZC (saisine), soit de sa propre initiative (auto-saisine). En pratique, deux grandes saisines lui ont été adressées sur l'agroécologie et l'alimentation d'une part, et les mobilités d'autre part, et une saisine courte sur des propositions d'actions de sensibilisation dans le cadre d'un événement zéro carbone. Il n'a cependant pas eu l'occasion de tester son droit d'auto-saisine.

Méthodologie de l'évaluation participative du comité citoyen

Entre octobre 2024 et mai 2025, la *chaire Participations, Médiation, Transition citoyenne* de La Rochelle Université a piloté l'évaluation participative du comité citoyen en vue de prendre en compte la diversité des attentes des parties prenantes du comité à l'égard de l'évaluation d'une part, et d'intégrer la pluralité des points de vue dans l'analyse du dispositif et l'appréciation des résultats d'autre part. Le processus s'est articulé en quatre temps majeurs : un questionnaire préalable pour recueillir les attentes et orienter la construction du protocole d'évaluation (qu'est-ce qui doit être abordé et comment) ; une première réunion collective dédiée au partage des objectifs de chacun vis-à-vis du comité et à la co-construction des questions évaluatives ; une campagne d'enquêtes complémentaires menée par la chaire (questionnaires et entretiens auprès de 32 personnes) ; enfin, une deuxième réunion de partage des résultats des enquêtes complémentaires et d'analyse collective des causes identifiées. Jusqu'à 13 représentants des parties prenantes directes du comité (membres du comité citoyen, élu et équipes LRTZC et participation citoyenne de la CDA de La Rochelle, Ifrée et La Rochelle Université) ont été mobilisés, en particulier dans les moments stratégiques de cadrage des objectifs de l'évaluation et d'analyse et discussion des éléments de réponse lors des deux réunions collectives. En revanche, les parties prenantes n'ont pas pris part à la conduite des enquêtes complémentaires réalisées auprès d'acteurs plus périphériques au comité citoyen, mais dont les regards étaient nécessaires pour évaluer l'utilité perçue du comité : ses effets attendus ou inattendus, positifs ou négatifs, sur le projet LRTZC, et par extension les politiques associées, et sur les parties prenantes.

Un comité citoyen à l'influence limitée

L'évaluation participative a mis en évidence un constat clair : malgré l'investissement sincère et la mobilisation des acteurs, le comité citoyen n'a pas influencé les orientations et le contenu du projet LRTZC ou des politiques sectorielles portées par les différentes institutions concernées. Ses propositions, bien qu'ayant parfois permis de mettre certains sujets en débat ou de les inscrire brièvement à l'agenda politique, n'ont pas été véritablement reprises. Les réponses aux avis formulés par le consortium et ses partenaires ont souvent souligné que les recommandations du comité faisaient déjà écho à des actions ou orientations existantes, ce qui a surtout conforté les choix déjà arrêtés plutôt que suscité de réelles inflexions. Ce positionnement, bien qu'il reconnaisse l'utilité des contributions citoyennes, a contribué à en diluer la portée, en les cantonnant à un rôle de validation *a posteriori*, sans articulation concrète avec les instances décisionnelles. Le comité a ainsi davantage joué un rôle de confirmation symbolique plutôt que de force de proposition influente, ce que les services de la CDA de La Rochelle ont toutefois perçu comme un soutien utile aux dynamiques engagées. Néanmoins, cette mise à distance de la participation par rapport aux ambitions affichées d'une instance citoyenne intégrée à la gouvernance du projet a généré une forme de désillusion chez des membres du comité, qui ont jugé leur contribution peu utile malgré leur investissement.

Certains citoyens et citoyennes ont toutefois souligné des effets positifs de l'expérience en matière de socialisation et d'apprentissage. Certains ont apprécié les échanges et les relations au sein du groupe, d'autres ont évoqué une meilleure compréhension des enjeux de transition, grâce aux temps de « montée en compétences » visant à se familiariser avec les sujets des saisines, et du fonctionnement de la vie politique locale. Pour les professionnels en charge de l'organisation et de l'animation du comité citoyen (CDA, Ifrée), l'expérience a renforcé leurs convictions initiales quant à la nécessité de recourir à la participation citoyenne, tout en nourrissant des réflexions concrètes sur les modalités de sa mise en œuvre. Le comité a notamment servi à affiner la conception et le déploiement du CODEV de la CDA de La Rochelle, en apportant des enseignements en matière de sélection des participants (critères, règles de renouvellement), de définition des mandats, de structuration du travail collectif ou encore dans la réception et la prise en compte des avis citoyens par les instances décisionnelles concernées.

Ces effets plus latéraux, s'ils permettent de ne pas tirer un bilan strictement déceptif de l'expérience, interrogent néanmoins la tentation d'en faire le bilan heureux ou satisfaisant d'une expérience dont l'objectif initial était sans doute autrement plus ambitieux : intégrer véritablement les citoyens dans la gouvernance du programme. Cela renvoie en définitive à la manière dont chaque partie prenante évalue l'expérience, en fonction des attentes qu'elle nourrissait à l'égard du comité citoyen et des objectifs qu'elle lui assignait.

Tensions autour des objectifs et du rôle du comité dans un cadre d'appel à projets

L'évaluation a mis en lumière et permis de discuter plusieurs facteurs ayant limité l'influence du comité citoyen et de ses membres, au premier rang desquels les incertitudes quant à ses objectifs et le rôle qu'il pouvait ou devait occuper dans le projet LRTZC ou plus largement sur le territoire. Si les modalités d'intervention du comité citoyen – saisine ou auto-saisine – étaient relativement claires, la finalité de ses contributions restait, elle, plus floue. A quoi le comité devait-il réellement servir ? Était-il un levier stratégique pour répondre à une exigence de financement, ou un véritable outil d'influence citoyenne dans la gouvernance du programme ? Sa contribution devait-elle être technique, en produisant des avis opérationnels, des solutions à la demande des équipes projets, ou devait-elle relever d'un registre plus politique, en adoptant un regard critique visant à questionner les choix faits et les angles morts du programme ? Les conceptions du rôle du comité citoyen sont ainsi apparues divergentes, insuffisamment définies et jamais harmonisées entre les acteurs concernés plus ou moins directement par les travaux du comité. Des acteurs plus périphériques, interrogés dans le cadre des enquêtes complémentaires, croyaient à tort avoir été sollicités par le comité sur des thématiques choisies par ce dernier, alors qu'il s'agissait en réalité de saisines formulées par les institutions du projet LRTZC.

Cette indétermination collective sur la portée – et donc sur la dimension politique – du rôle du comité citoyen a eu des répercussions multiples : manque de clarté des mandats transmis, réception et prise en compte limitées de ses avis, absence de visibilité et notamment de publicité de ses travaux, et difficulté à lui trouver une place claire et asseoir sa légitimité dans le paysage politique et participatif local. Sur ce dernier point, il s'avère que le comité a finalement été sollicité sur un nombre restreint d'opérations et axes du projet déjà bien verrouillé, et ses thématiques de travail lors des saisines ont parfois débordé le strict périmètre du projet LRTZC, ce qui a encore brouillé sa légitimité à intervenir. En parallèle, la montée en puissance d'autres dispositifs participatifs institutionnalisés, comme le CODEV, a contribué à affaiblir encore davantage la place et la portée du comité.

Ces constats illustrent deux tensions majeures. La première tient à la difficulté d'articuler une logique de participation fondamentalement politique – visant à mettre en débat les choix publics établis et les logiques politiques, sociales et économiques qui les fondent – avec une logique d'appel à projet déjà balisée, aux marges de manœuvre restreintes. Faute d'un questionnement de fond sur la compatibilité de ces logiques, la participation tend à se réduire à une simple fonction consultative, sans réel pouvoir d'influence. Or, faire participer ne consiste pas simplement à recueillir des avis : il s'agit aussi, et surtout, de créer les conditions démocratiques d'un questionnement collectif sur les finalités et les modes de traitement des enjeux d'action publique – ce qui aurait pu ou dû être le cas dans le cadre du projet LRTZC. La seconde tension renvoie à la volonté politique, explicite ou implicite, de reconnaître une place et un rôle aux citoyens et citoyennes dans la conduite des transitions écologiques. Cela interroge non seulement l'intention d'ouverture ou de fermeture des processus décisionnels, mais aussi la manière dont les institutions et les politiques conçoivent le pouvoir d'agir des citoyens sur l'action publique dans ces espaces : comme simples soutiens, comme partenaires critiques, ou comme véritables co-décideurs.

L'évaluation participative du comité citoyen « La Rochelle Territoire Zéro Carbone »

Le rapport s'organise en deux grandes parties. La première propose des éléments de compréhension sur la pratique de l'évaluation (participative), ainsi que des éléments de contexte sur la création du comité citoyen dans le cadre du programme LRTZC. Elle détaille la démarche d'évaluation participative adoptée, notamment la définition collective des objectifs de l'évaluation autour de l'utilité du comité citoyen, ainsi que les principales limites identifiées au fil du processus.

La seconde partie du rapport présente et analyse les enseignements issus de l'évaluation, qui concluent sur l'absence d'effets significatifs du comité citoyen sur le projet zéro carbone, ses politiques associées et ses parties prenantes. Elle explore les causes de cette influence restreinte, en mettant en évidence les facteurs politiques et organisationnels qui ont limité la portée de la participation citoyenne.

1. L'évaluation participative du comité citoyen du projet zéro carbone : éléments théoriques, méthodologiques et premiers résultats

Après avoir présenté les repères théoriques et méthodologiques essentiels concernant les pratiques d'évaluation et d'évaluation participative, ainsi que les enjeux spécifiques liés à l'évaluation participative d'un dispositif lui-même participatif tel que le comité citoyen, la deuxième partie rappelle succinctement le contexte du projet LRTZC et la place du comité citoyen dans sa gouvernance. La troisième et dernière partie propose un retour d'expérience sur le processus d'évaluation mis en place en exposant les choix méthodologiques, les principales limites rencontrées, ainsi que les premiers résultats issus de la co-construction des questions d'évaluation explorées et discutées collectivement dans la suite du processus.

1.1. De l'évaluation à l'évaluation participative : repères et enjeu pour le comité citoyen

L'évaluation constitue depuis les années 1980 un outil classique des politiques publiques en France, permettant aux acteurs d'appréhender la valeur d'un certain nombre d'interventions publiques ou poursuivant des objectifs d'intérêt général. Si cette pratique s'est d'abord et continue de se structurer dans ce champ, elle peut aujourd'hui, sur la base des mêmes fondements, s'appliquer à tout type d'objet ou d'action. La Société française de l'évaluation (SFE) la définit comme une activité visant « à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts » (SFE, 2006). Dans un ouvrage qui recense et analyse un ensemble de textes anglophones de référence sur l'évaluation de politiques publiques, Delahais et ses co-auteurs s'accordent sur une définition plus large de l'évaluation articulée autour de quatre éléments : **l'élaboration d'un jugement sur la valeur, le recours à des méthodes spécifiques dans une démarche d'investigation systématique, la volonté de favoriser l'utilité des travaux et le souci de l'intérêt général ou du bien commun** (Delahais et al., 2021a). Ici, le terme « valeur » ne renvoie pas à une opinion subjective et spontanée d'une situation, mais à une

appréciation rigoureuse de ce qui compte, ce qui importe eu égard à certaines finalités, qualités, attributs ou principes recherchés pour une action donnée par la ou les personnes qui évaluent.

Le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE a établi **cinq registres de valeurs de référence pour l'évaluation** : la **pertinence**, l'**efficacité**, l'**utilité**, l'**efficience** et la **cohérence (interne ou externe)**. Ces registres interconnectés (Figure 1) permettent d'examiner une intervention sous différents angles : est-elle adaptée au problème public ou aux enjeux qu'elle cherche à résoudre (*pertinence*) ? Atteint-elle les effets attendus sur ses cibles par rapport à ses objectifs (*efficacité*) ? Produit-elle des effets attendus ou inattendus, que ceux-ci soient désirables ou indésirables (*utilité* – l'*utilité* prend en compte l'ensemble des effets produits par une intervention à la différence de l'*efficacité*) ? Les effets obtenus l'ont-ils été à un coût raisonnable (temporel, financier, humain, organisationnel, etc.) (*efficience*) ? Les moyens mis en œuvre sont-ils en adéquation avec les objectifs fixés (*cohérence interne*) et le contexte global dans lequel s'inscrit l'intervention (*cohérence externe*) ?

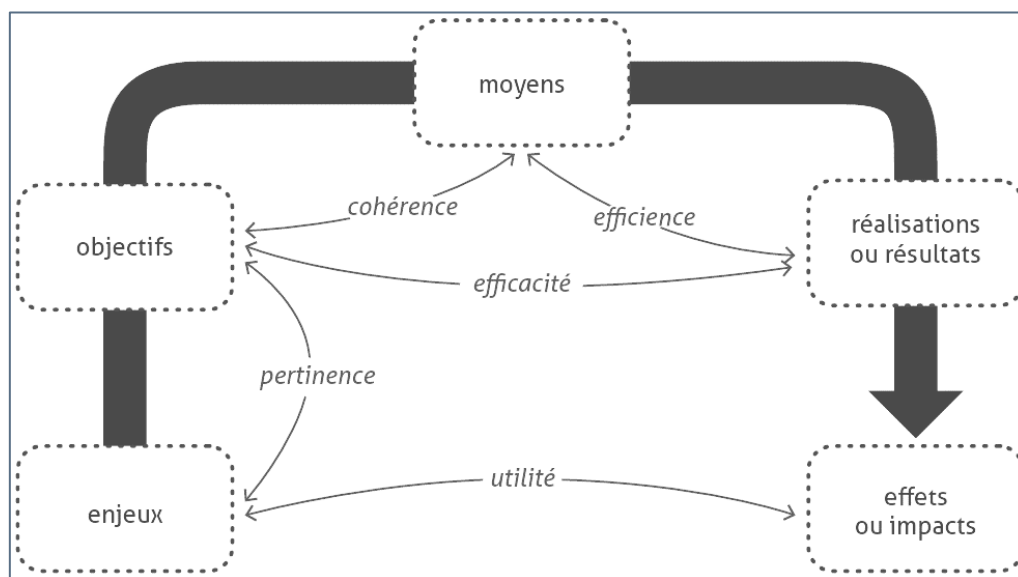


Figure 1. Les registres de l'évaluation (ICPC, 2022)

Bien que ces cinq grands registres soient largement utilisés, ils n'épuisent pas l'ensemble des valeurs sociétales, institutionnelles ou encore techniques (Stufflebeam, 2001) à partir desquelles une intervention peut être éclairée et jugée. **Le terme de « jugement », loin de sa connotation subjective négative courante, désigne un processus de décision et de discernement s'appuyant sur un cadre de réflexion et d'investigation approfondis.** Ces différents registres permettent donc de porter une appréciation sur la qualité ou la « valeur » d'une intervention selon ce qui est considéré comme important dans un contexte donné, c'est-à-dire comme ayant du mérite (« *qualités intrinsèques d'une intervention* ») et de l'intérêt (« *son apport dans un contexte précis* ») pour le ou les évaluateurs (Delahais et al., 2021b).

Dès lors, il est aisé de comprendre en quoi **la position d'évaluateur, qu'il s'agisse du commanditaire et/ou de la personne en charge de réaliser l'évaluation de manière concrète, peut s'avérer stratégique.** Ce sont eux qui déterminent les objets et finalités de l'évaluation, selon qu'elle doit servir à répondre aux attentes d'un financeur, à améliorer une intervention dans le cadre d'une démarche réflexive ou encore à justifier des choix sur cette intervention. **Les usages de l'évaluation sont donc multiples** (Alkin & Taut, 2003) et ne produisent pas les mêmes évaluations tant dans leurs formes que dans leurs résultats : certaines visent à influencer très directement l'intervention (usage instrumental) ; d'autre à enrichir la compréhension individuelle et collective, ou à ouvrir de nouveaux débats (usages cognitif, affectif, politique, (Greene, 1988)) ; ou encore à affirmer symboliquement la

position d'une intervention parmi une offre plus vaste ou la position d'un décideur ou d'une entité (usage symbolique).

Dans cette perspective, **le champ de l'évaluation participative s'est développé, proposant une reconfiguration des rapports entre évaluateurs, évalués et bénéficiaires de l'intervention. L'évaluation participative correspond à « l'implication des parties prenantes (membres du projet, membres de la population concernée, bailleurs de fonds) dans les processus d'évaluation »** (Arbour et al., 2020), en contraste avec les approches conventionnelles généralement menées par des évaluateurs externes agissant à titre d'experts et/ou par un seul groupe de parties prenantes, le plus souvent les commanditaires du projet. A l'inverse, l'évaluation participative repose sur une logique de co-construction de la stratégie d'évaluation, mobilisant une pluralité de parties prenantes (commanditaires, opérateurs de mise en œuvre, bénéficiaires, citoyens, etc.) à des degrés d'implication divers (information, consultation, co-construction, contrôle, (Arnstein, 1969)) dans les différentes phases du processus d'évaluation¹. Toutefois, sous cette apparente simplicité, l'évaluation participative recouvre en pratique des formes très variées de processus selon les profils des participants et les modalités de cette participation.

Une augmentation de la pratique de l'évaluation participative s'observe, néanmoins et même si cela peut paraître surprenant, la pratique de l'évaluation des démarches participatives elles-mêmes est, elle, assez limitée. En effet, comme le note l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne (ICPC, 2022), les démarches participatives ont connu une croissance exponentielle au cours des dernières décennies, motivées par une pluralité d'effets positifs qu'elles pourraient générer sur l'action publique. C'est d'ailleurs la logique ici de la création du comité citoyen. Mais ces dispositifs sont loin d'être systématiquement évalués. C'est même là une démarche récente. A ce titre, **conduire une évaluation, d'autant plus participative, d'un dispositif comme le comité citoyen constitue, à bien des égards, une expérimentation.**

1.2. Le comité citoyen ou l'instance participative de la gouvernance du projet LRTZC

Pour rappel, le comité citoyen est un dispositif participatif mis en place dans le cadre du projet « La Rochelle Territoire Zéro Carbone » (LRTZC) qui ambitionne de faire de La Rochelle le premier territoire littoral neutre en carbone à l'horizon 2040. Ce projet de territoire a été initié dès 2017 en réponse à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) « Territoires d'Innovation de Grande Ambition » géré par la Banque des territoires, dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir de l'Etat. Désigné lauréat de cet appel en 2019, le projet LRTZC a officiellement démarré en 2020. Il est porté par un consortium de cinq acteurs publics et privés (la communauté d'agglomération de La Rochelle (CDA), la Ville de La Rochelle, Port Atlantique La Rochelle, La Rochelle Université et l'association Atlantech). Ensemble, ils œuvrent avec plus d'une centaine de partenaires (administrations, entreprises, organismes publics, associations, acteurs de la formation et de la recherche, etc.) dans différents secteurs d'action publique (préservation du littoral et des zones humides, mobilités, énergies renouvelables, numérique, bâtiment, etc.), chacun formalisé sous la forme d'un axe thématique qui se décline en opérations concrètes.

¹ Les étapes de l'évaluation : (0) identifier et clarifier les intentions de l'intervention évaluée ; (1) définir l'objectif de l'évaluation (qui évalue et pourquoi évaluer) ; (2) formuler les questions évaluatives (quoi évaluer sur l'intervention) ; (3) identifier les indicateurs et données à recueillir ; (4) identifier les méthodes de suivi-évaluation ; (5) vérifier la faisabilité de l'évaluation envisagée et ajuster le cas échéant ; (6) mettre en œuvre les méthodes pour collecter les données ; (7) analyser et interpréter les données collectées ; (8) partager les résultats de l'évaluation.

Le comité citoyen s'inscrit au sein de la gouvernance ouverte de ce projet LRTZC comme l'une de ses deux instances consultatives avec le conseil scientifique. Ces deux instances accompagnent deux autres espaces décisionnels : le comité de pilotage politique (COFIL) et le comité technique (COTECH). Absent des premières phases de conception et du dépôt initial du projet LRTZC à l'AMI en 2017, le comité citoyen a été intégré dans une version ultérieure du programme, entre 2018 et 2019. Sa mise en place effective n'a toutefois eu lieu qu'en 2021, soit environ un an après le démarrage opérationnel du projet et la mise en place des autres instances de gouvernance – un retard lié à la crise sanitaire de la Covid-19. Le comité était exclusivement composé de citoyens tirés au sort parmi une liste de 256 volontaires. Une trentaine de membres ont ainsi été retenus pour refléter la diversité de la population du territoire selon des critères d'âge, de genre, de catégorie socio-professionnelle et de lieu de résidence.

En tant qu'espace de participation citoyenne, le comité était chargé d'émettre des propositions, mais aussi d'étudier et d'évaluer celles issues du COFIL et du COTECH², soit sur sollicitation du consortium (saisine), soit de sa propre initiative (auto-saisine)³ (Encadré). Son animation a été assurée par un tiers neutre au statut de partenaire, l'Institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement (Ifree), en lien avec les agents du service Participation et Accompagnement des Citoyens dans la Transition (PACT) de la CDA de La Rochelle mobilisé en appui logistique tout au long de la démarche.

LES MANDATS ADRESSÉS AU COMITÉ CITOYEN

Les membres du comité citoyen ont été saisis à trois reprises par le consortium LRTZC et ses partenaires sur la période 2021-2024. Ils n'ont finalement pas eu l'occasion de s'auto-saisir sur des sujets de leurs choix, le comité ayant été clôturé sur décision du consortium LRTZC en octobre 2024.

La **première saisine** adressée au comité citoyen était **en lien avec l'axe thématique « transition agroécologique et alimentation »** du projet zéro carbone. Le consortium LRTZC et la Chambre d'agriculture de la Charente-Maritime, en tant que partenaire responsable de cet axe thématique, ont soumis deux questions aux membres du comité en février 2022 avant de finaliser la rédaction du programme d'actions de l'axe :

Question 1 : *Comment l'agriculture peut-elle contribuer à l'atteinte de la neutralité carbone sur le territoire ?*

Question 2 : *Comment faire émerger ou consolider une demande de la part des consommateurs en alimentation décarbonée ?*

Les membres du comité citoyen ont livré un avis structuré en juin 2022 après s'être réuni à quatre reprises, pointant les forces et les faiblesses du programme d'actions envisagé. Ils ont formulé une cinquantaine de recommandations pour chacune des opérations, et proposé plusieurs nouvelles actions dont deux principales sur l'adaptation aux risques climatiques, sociologiques et économiques dans le but de devenir un territoire résilient (action 6), et sur le passage d'une production d'export à une production nourricière (action 7)⁴.

Le comité citoyen a reçu une réponse écrite à ces propositions de la part des services de la Chambre d'agriculture et des opérateurs de l'axe. A la suite de cette réponse, les membres du comité ont adressé au COFIL une note de vigilance complémentaire

² Dossier de candidature LRTZC, partie II, 367 p.

³ <https://www.larochelle-zero carbone.fr/s-engager/le-comite-citoyen>

⁴ Avis du Comité citoyen sur l'axe transition agroécologique et alimentation du projet La Rochelle Territoire Zéro Carbone, juin 2022, 25 p.

visant à « attirer son attention sur certains points de la réponse, avant que celle-ci soit définitivement validée »⁵

Le comité citoyen a ensuite été mandaté sur une **seconde saisine** en mai 2023 **en lien avec l'axe « nouvelles mobilités » de LRTZC et la requalification d'une action initiale qui visait à étudier la création d'une zone à faibles émissions (ZFE)**. Cette opération, finalement abandonnée par le consortium, a été remplacée par une réflexion sur d'autres solutions alternatives visant à réduire le trafic routier et les émissions, tout en tenant compte des préoccupations de justice sociale liées à l'accès au centre-ville réservé aux véhicules récents et peu polluants. Un fonds d'initiative citoyenne de 30 000€ était prévu en autogestion pour que les membres du comité citoyen expérimentent la mesure qu'ils jugeraient comme prioritaire. La question suivante leur a été soumise :

Quelles alternatives à la ZFE permettraient de diminuer le trafic routier, la pollution atmosphérique et de gaz à effet de serre, dans un esprit de justice sociale ?

Les membres du comité citoyen ont répondu en mars 2024 en présentant leur définition de la justice sociale et cinq propositions cohérentes avec celle-ci, dont une prioritaire sur le développement du « covoiturage express » – sans réservation et pour des trajets directs – sur les grands axes routiers de l'agglomération rochelaise⁶. Deux réponses écrites ont été adressées au comité : l'une de la direction Mobilité et Transports de la CDA, l'autre de La Rochelle Université.

Dans l'intervalle de ces deux saisines principales, l'équipe projet du programme zéro carbone a formulé une demande de **saisine courte** auprès du comité citoyen **dans le cadre de l'événement « Semaine super nulle en carbone » de LRTZC** organisé du 29 mai au 4 juin 2023. L'événement ambitionnant entre autres « de sensibiliser les citoyens à leurs empreintes carbone », il a été « demandé aux membres du comité citoyen de proposer des actions et événement à déployer durant cette semaine »⁷. Le comité a proposé une quinzaine d'actions.

1.3. Retour d'expérience méthodologique du processus d'évaluation participative et éléments de résultats sur les objectifs de l'évaluation

Cette partie revient d'abord sur la manière dont la démarche d'évaluation participative a été conçue et mise en place avec différents acteurs impliqués dans le comité citoyen, avant de présenter les premiers résultats d'évaluation issus de l'élaboration collective des objectifs de l'évaluation participative. Une dernière section est consacrée aux principales limites identifiées au cours du processus.

1.3.1. Une démarche d'évaluation participative du comité citoyen pilotée par l'Université

La démarche d'évaluation participative du comité citoyen du programme LRTZC s'est déroulée en plusieurs étapes, depuis le mois d'octobre 2024 – moment où a été annoncée aux membres la fin du comité citoyen, ouvrant ainsi la possibilité de lancer son évaluation participative – jusqu'au mois de mai 2025, avec la finalisation de ce rapport de restitution retraçant la démarche et ses résultats. Les

⁵ Note de vigilance du comité citoyen au COPIL, 2 p.

⁶ Avis du comité citoyen sur l'axe nouvelles mobilités du projet La Rochelle Territoire Zéro Carbone, mars 2024, 23 p.

⁷ <https://www.larochelle-zero carbone.fr/s-engager/le-comite-citoyen>

différentes phases constitutives du processus d'évaluation se sont enchaînées sur cette période de huit mois.

Cette évaluation participative a été proposée et pilotée par trois membres (2 + 1) de la chaire *Participations, Médiation, Transition citoyenne* de La Rochelle Université, dans l'intention de **prendre en compte la diversité des attentes des parties prenantes du comité citoyen à l'égard de l'évaluation** d'une part, et d'**intégrer la pluralité des points de vue dans l'analyse du dispositif et l'appréciation des résultats** d'autre part.

L'équipe de la chaire a veillé à **associer en priorité à l'évaluation participative les parties prenantes considérées comme les plus directement et durablement impliquées dans la vie du comité citoyen** (Tableau 1).

Groupes de parties prenantes	Nombre de personnes
Membres du comité citoyen	6
CDA de La Rochelle	3
Élu	1
Equipe LRTZC	1
Service PACT	1
Ifrée	2 (+ 1)
Chaire <i>Participation, Médiation, Transition citoyenne</i> (La Rochelle Université)	2 (+ 1)

Tableau 1. Les parties prenantes directement impliquées dans l'évaluation participative du comité citoyen

Il s'agit de **celles et ceux qui ont participé à sa création** (élu, équipe LRTZC), **les citoyennes et citoyens engagés au sein du comité**, **les personnes ayant contribué à l'organisation et à l'animation de ses différentes séquences** (l'Ifrée et le service participation citoyenne de la CDA de La Rochelle), ainsi que **les universitaires** de la chaire *Participations, Médiation, Transition citoyenne* de La Rochelle Université **ayant participé à la conception et/ou au suivi et à l'observation du dispositif**. Au total, **ce sont entre 6 (au minimum) et 13 (au maximum) de ces personnes**, issues de six groupes de parties prenantes, **qui ont contribué à tout ou partie des de l'évaluation participative, et notamment aux réunions collectives qui ont structuré pour l'essentiel le processus**.

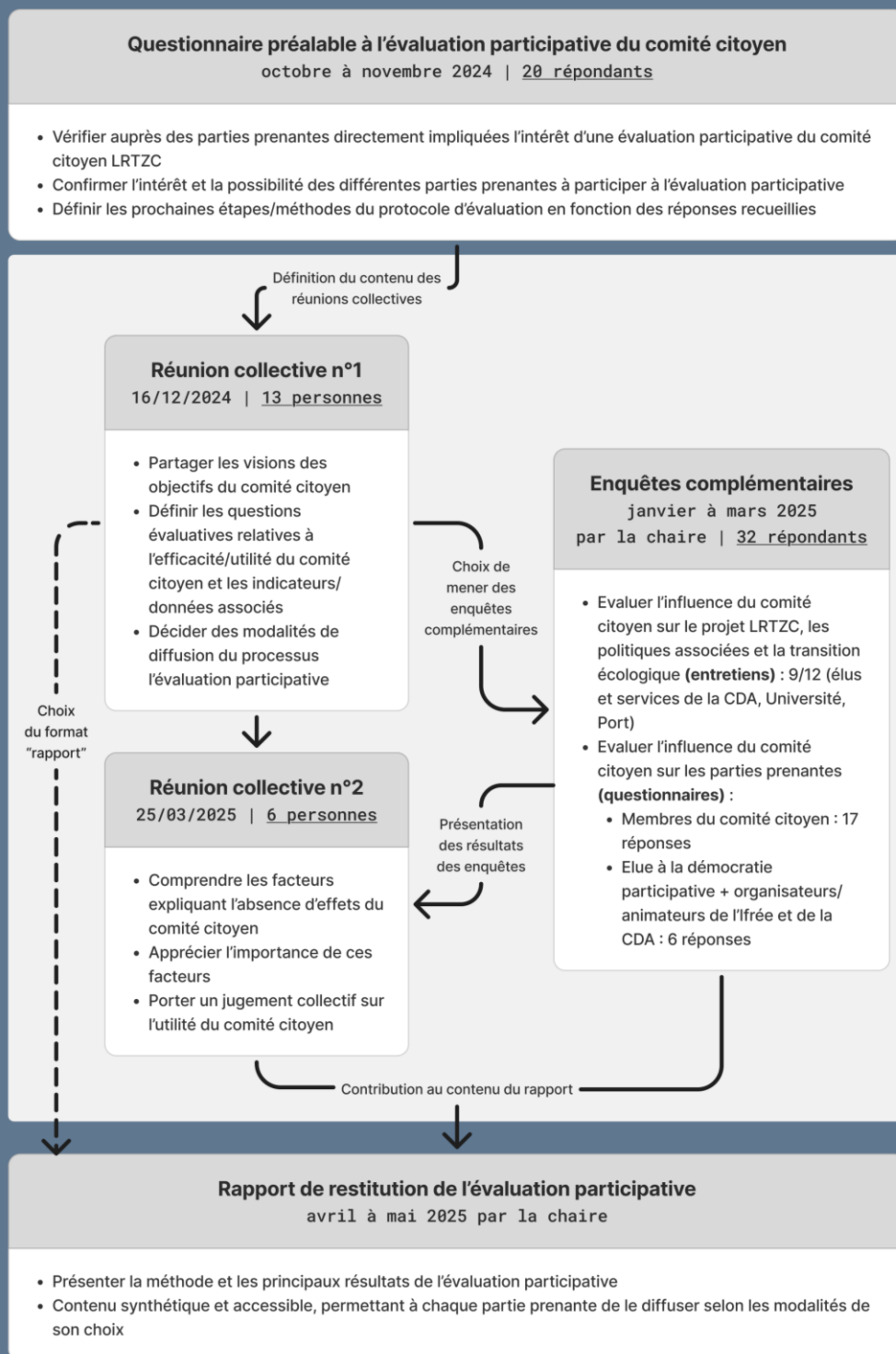
Par ailleurs, **les deux universitaires de la chaire ont occupé une position singulière** dans le processus d'évaluation participative par rapport aux autres parties prenantes, dans la mesure où ils en étaient à la fois les concepteurs, pilotes, et, par ailleurs, acteurs étroitement impliqués dans le dispositif évalué. C'est pourquoi, **afin de garantir un certain équilibre au cadre d'évaluation, deux intervenants neutres – extérieurs à l'histoire et aux dynamiques du comité citoyen – ont été mobilisés** : une animatrice de l'Ifrée, chargée d'animer les temps collectifs de la démarche, et un troisième membre de la chaire, dont la mission était de participer à l'élaboration du processus d'évaluation avec les deux autres chercheuses, d'observer le déroulement du processus et, si nécessaire, d'apporter un appui méthodologique à l'animation.

Dans la construction de cette démarche, la chaire a choisi, en tenant compte des contraintes de temps, de moyens humains et financiers, d'**impliquer les parties prenantes directes à certaines étapes ciblées du processus d'évaluation**. Une attention particulière a été portée à leur participation aux **premières phases, notamment à la définition des questions évaluatives — une étape stratégique où se dessinent les objets mêmes de l'évaluation et ce qui sera susceptible d'être collectivement retenu du dispositif et utile pour de futures démarches**. Ce choix s'inscrit dans une volonté affirmée d'ouvrir l'évaluation à une pluralité de regards dès sa conception. Si les démarches participatives de co-production de connaissances sollicitent souvent la contribution des acteurs à la collecte de données (Juan, 2021), il est moins courant que ces acteurs participent, dans le cadre d'une démarche d'évaluation, à la co-construction des questions évaluatives, un processus qui amène à la confrontation

des interprétations et des référentiels de chacun. En choisissant de **centrer les temps collectifs sur l'exploration du sens et des objectifs du dispositif, sur ce qu'il apparaissait intéressant et prioritaire à évaluer et sur un partage ouvert des premiers éléments de réponse**, la chaire a ainsi adopté une posture originale, fondée sur la reconnaissance que ceux qui ont contribué à concevoir, faire vivre ou observer le comité citoyen détiennent une expertise précieuse pour en éclairer l'analyse.

En ce sens, **le contenu de ce rapport d'évaluation participative est pour l'essentiel le fruit d'un travail et de résultats collectifs** : de la formulation des objectifs du comité citoyen à la définition des questions évaluatives, en passant par l'identification des indicateurs et la collecte des données, et l'élaboration du jugement évaluatif final. **La participation des parties prenantes aux différentes étapes d'évaluation s'est exprimée à des degrés variables et par le biais de méthodes diverses** détaillés ci-dessous ([Encadré](#)).

LE PROTOCOLE D'ÉVALUATION PARTICIPATIVE DU COMITÉ CITOYEN



Le protocole d'évaluation participative du comité citoyen s'est construit sur la base initiale d'un questionnaire préalable conçu par la chaire, puis distribué et rempli par les parties prenantes lors de la réunion de clôture du comité citoyen le 12/10/2024. Ce questionnaire a aussi été envoyé par mail à ceux qui n'avaient pas pu être présents. Il visait à recueillir l'intérêt et le souhait des parties prenantes à participer à l'évaluation participative, à cerner leurs attentes et à identifier les éléments qu'elles jugeaient essentiels à aborder : apports du dispositif (à titre personnel, pour le projet, pour la transition) et éventuelles limites ou difficultés rencontrées.

Les réponses des 20 répondants ont permis de définir et de structurer les contenus des deux réunions collectives qui ont rassemblé l'ensemble des parties prenantes.

La première réunion collective a permis de partager les différentes conceptions des objectifs du comité citoyen, de définir les questions évaluatives et les indicateurs et données sur son utilité permettant de recueillir de premiers éléments de réponse, ainsi que de choisir les modalités de restitution de l'évaluation participative.

A l'issue de cette réunion, le groupe a émis et validé que l'équipe de la chaire réalise, entre les deux réunions, des enquêtes complémentaires. Au total, 32 personnes ont été interrogées sous différentes formes :

- 9 acteurs extérieurs au comité citoyen ou impliqués de manière ponctuelle, concernés par les politiques susceptibles d'être influencées, ont été rencontrés en entretien, afin de collecter des données non détenues par les parties prenantes directement impliquées dans l'évaluation participative ;
- 17 membres du comité ont répondu à un questionnaire : parmi eux, des personnes déjà activement engagées dans l'évaluation participative et ses réunions collectives, et d'autres n'ayant pas souhaité ou pu s'impliquer dans le processus d'évaluation ;
- Enfin, 6 autres parties prenantes de la CDA de La Rochelle et de l'Ifrée, directement engagées dans le processus d'évaluation, ont également été sollicitées par questionnaire afin d'approfondir des aspects spécifiques peu abordés lors des réunions collectives. Parmi ces contributions, deux n'ont pas participé aux réunions collectives : une troisième animatrice de l'Ifrée ayant uniquement suivi la première année du dispositif, et une personne du service PACT à la CDA de La Rochelle.

Chaque proposition d'enquête complémentaire formulée par la chaire a été soumise à l'approbation du groupe avant sa mise en œuvre.

La seconde réunion collective a été consacrée à la présentation et à la discussion des résultats de ces enquêtes par les deux membres de la chaire chargés de les réaliser. Les parties prenantes ont ainsi été invitées à réagir aux effets du comité citoyen (ou à leur absence) et aux principaux facteurs explicatifs, afin de porter un jugement argumenté sur l'utilité individuelle et collective du comité citoyen pour chaque acteur.

L'ensemble de ce processus d'évaluation participative est retracé dans ce rapport de restitution.

1.3.2. La construction collective des questions évaluatives : des premiers résultats de l'évaluation participative

Les premières étapes du protocole d'évaluation participative – à savoir le questionnaire préalable et la première réunion collective – ont permis de faire émerger **un intérêt partagé des parties prenantes pour évaluer le comité citoyen sous l'angle de son utilité. Cette phase de réflexion collective et de formulation des objectifs d'évaluation ne se limite pas à une simple considération méthodologique : elle constitue, en elle-même, un premier résultat important du processus d'évaluation participative.** En définissant ensemble les enjeux à explorer sur le comité citoyen, les parties prenantes ont posé les bases d'une évaluation effectivement partagée, qui reflète leurs attentes, leurs préoccupations et leurs priorités. Cette étape contribue à structurer les questionnements, engage les parties prenantes dans une posture réflexive au contact d'autres points de vue, et peut déjà produire des effets en termes de dialogue, de clarification des finalités associées au comité citoyen et de compréhension partagée de celles-ci.

Interrogées sur ce qu'il conviendrait de savoir à propos du comité citoyen, les parties prenantes ont formulé une série d'interrogations centrées sur la **capacité du dispositif et des avis produits à engendrer des effets attendus ou inattendus, positifs ou négatifs, à deux niveaux** :

1. **Sur le projet LRTZC, les politiques associées et plus largement la dynamique de transition écologique du territoire**, en termes, par exemple, de congruence entre les contenus des avis et les projets de politiques ou d'actions menées par le consortium LRTZC, d'émergence de nouvelles actions ou débats au sein des conseils municipaux ou communautaires après les avis, de publicité donnée ou non aux avis, d'influence sur la politique de démocratie participative du territoire ;
2. Et **sur les différentes parties prenantes elles-mêmes**, en matière d'acquis cognitifs, de transformations relationnelles ou de nouvelles dynamiques de coopération entre acteurs.

Des difficultés à formuler des questions évaluatives suffisamment précises concernant ces différents objets sont néanmoins apparues, et invitent à interroger l'hypothèse que les conceptions du dispositif et des objectifs qui lui étaient assignés différaient sensiblement entre les parties prenantes – des visions qui semblaient à ce stade peut-être mal définies et/ou peu réalistes ou trop ambitieuses au regard des marges d'action et d'influence réelles du comité citoyen.

Par ailleurs, deux autres axes d'évaluation ont été évoqués quant à l'effet du comité citoyen sur la décarbonation du territoire, et son influence éventuelle sur le grand public. Toutefois, en accord avec les parties prenantes, ces questions ont été identifiées comme non évaluables par l'équipe de la chaire puisque difficilement, voire impossible, à objectiver à partir de données disponibles ou jugées raisonnablement mobilisables. S'agissant de l'influence du comité citoyen sur la décarbonation, l'impact est trop complexe à isoler dans une dynamique de flux de grande ampleur. Cette limite s'inscrit d'ailleurs dans une difficulté plus générale d'évaluer les effets propres des opérations du projet LRTZC en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre ; ce que souligne notamment l'évaluation à mi-parcours du programme. De même, l'impact sur le grand public n'a pas été retenu comme un objet d'évaluation pertinent, considérant la faible visibilité du comité et de ses avis qui constitue le seul élément objectivable à ce jour.

A la suite de ce travail sur les objets de l'évaluation, les parties prenantes ont identifié et discuté les indicateurs et données pertinents pour y répondre. Cette démarche a fait émerger plusieurs facteurs susceptibles de favoriser ou, au contraire, de freiner l'influence du comité citoyen. Ont ainsi été évoqués : le poids des contraintes du projet (comme le calendrier ou les paramètres techniques des opérations) sur le fonctionnement du comité ; l'impact de l'organisation du travail du comité dans la durée sur la production de l'avis et sa réception ; l'effet de la composition du comité sur la manière dont il a été perçu par les élus et les agents ; ou encore le degré d'anticipation, par les services ou les membres du consortium, de la réception et de l'intégration de l'avis dans les politiques publiques. D'autres éléments de réponse et facteurs explicatifs quant à l'utilité du comité citoyen ont continué à émerger progressivement au fil du processus d'évaluation participative.

1.3.3. Les limites de l'évaluation participative

Comme toute démarche, ce processus d'évaluation participative présente certaines limites. **L'une des principales tient à l'impossibilité pour toutes les parties prenantes de participer à l'ensemble des étapes.** Certaines, bien qu'ayant exprimé leur intérêt lors de la réunion de clôture du comité citoyen, n'ont finalement pas pris part à l'évaluation participative. C'est notamment le cas de plusieurs membres du comité citoyen ou encore du vice-président de l'époque du projet LRTZC, alors pleinement engagé dans sa candidature à la présidence de La Rochelle Université. Aussi, d'autres personnes présentes lors de la première réunion collective n'ont pas pu assister à la seconde. **Deux**

groupes de parties prenantes n'étaient donc pas représentés lors de cette dernière étape, et n'ont pas pu apporter leurs contributions : les membres du comité citoyen et le service PACT de la CDA de La Rochelle.

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ces absences, qu'il s'agisse d'un simple concours de circonstances ou d'un désintérêt pour l'évaluation participative, voire pour la façon dont celle-ci était menée. Bien qu'aucune enquête spécifique n'ait été réalisée pour en analyser les causes, l'équipe de la chaire n'a relevé aucun indice laissant penser à un désengagement volontaire lié au contenu ou à la méthode de l'évaluation participative. L'hypothèse d'un enchaînement de contraintes contextuelles semble en revanche plus probable, notamment en ce qui concerne les membres du comité citoyen : 5 d'entre eux s'étaient initialement inscrits à la seconde réunion collective, avant d'annuler leur participation quelques jours avant pour des raisons personnelles. Une analyse plus approfondie serait toutefois nécessaire pour mieux comprendre ces désistements, ainsi que pour interroger plus largement l'utilité de l'évaluation participative pour l'ensemble des acteurs mobilisés d'une manière ou d'une autre dans le processus.

Une autre limite réside dans la **temporalité relativement resserrée du processus d'évaluation, notamment pour formuler les questions évaluatives et pour mener les enquêtes complémentaires** dans l'intervalle des deux réunions collectives. Ce court délai imparti a nécessairement eu un impact sur la définition précise des questions évaluatives, et sur les conditions de conception et de mise en œuvre des méthodes, puis de traitement des données, bien qu'il s'agisse d'un choix assumé par la chaire et les autres parties prenantes afin d'éviter une surcharge ou un essoufflement collectif après un engagement long dans le comité citoyen depuis 2021.

Ce cadre contraint a également conduit à une autre limite : **l'orientation du travail d'enquête complémentaire par la seule équipe de recherche, sans participation directe des parties prenantes à la collecte des données.** Ce choix, dicté par des considérations de temps et de ressources, a introduit des biais dans la production et la présentation des résultats. Comme dans toute démarche de sciences sociales, une part de subjectivité est inévitable, mais elle est ici renforcée par le fait que l'équipe a dû sélectionner, parmi l'ensemble des données recueillies, celles qui lui semblaient les plus pertinentes pour alimenter la discussion collective lors de la seconde réunion.

Ce biais d'orientation se reflète également dans ce **rapport de restitution rédigé par les membres de la chaire. Mais bien que non co-écrit ou validé collectivement, il a été conçu avec le souci d'être fidèle à l'expérience vécue par les différentes parties prenantes.** Il s'appuie sur un désir de transparence et de rigueur développé tout au long de la démarche, et qu'illustre notamment la mise à disposition systématique des synthèses d'enquêtes avec le groupe, ainsi que la présence d'un troisième membre de la chaire en observation-participante pour prendre des notes et assurer les enregistrements des réunions collectives permettant de soutenir l'objectivation de l'analyse.

2. Une portée limitée du comité citoyen : regards croisés entre les résultats des enquêtes complémentaires et leur réception par les parties prenantes de l'évaluation participative

Cette seconde partie du rapport s'attache à restituer les principaux enseignements issus de l'évaluation participative de l'utilité du comité citoyen. Elle met en évidence le constat largement partagé, et sans réel surprise pour les parties prenantes à l'évaluation, d'une influence limitée du comité citoyen, tant sur le programme LRTZC que sur les politiques par extension concernées, et les acteurs impliqués. L'analyse approfondit ensuite les différents facteurs ayant contribué à cette portée restreinte, en identifiant un ensemble de causes d'ordre politiques et organisationnelles.

2.1. Une influence marginale du comité citoyen sur le projet zéro carbone et les politiques associées : des effets de confirmation essentiellement symboliques

L'analyse croisée des enquêtes complémentaires, des avis formulés par le comité citoyen ainsi que des ressentis et retours exprimés par les parties prenantes à l'évaluation, met en évidence une conclusion centrale : **le dispositif n'a pas eu d'effet tangible sur l'action publique locale**, que ce soit dans le cadre du projet territorial zéro carbone, des politiques sectorielles portées par les différentes institutions concernées, ou plus largement sur les dynamiques de transition écologique du territoire.

Ce résultat se manifeste d'abord du point de vue des membres du comité citoyen eux-mêmes, qui apparaissent majoritairement déçus par leur expérience. Ils attribuent une note moyenne de 4,6/10 à la question de la satisfaction de leur participation⁸, et de 4,3/10 à l'utilité perçue de celle-ci⁹. Une majorité de répondants fait part d'**une forme de désenchantement : ils espéraient que leurs contributions puissent avoir un réel impact sur l'action publique environnementale du territoire, or ils constatent qu'aucune de leurs propositions n'a été réellement reprise ni mise en œuvre de manière concrète**. Plusieurs membres du comité vont jusqu'à affirmer son inutilité, considérant que leurs avis n'ont pas été véritablement pris en compte dans les décisions, en dépit des promesses initiales d'influence et de pouvoir, notamment budgétaire : « *[Le] premier axe de travail sur l'agriculture n'a mené à rien.* » ; « *Il est inutile de perdre du temps et de l'argent pour nous demander notre avis pour au final ne pas en tenir compte.* » ; ou encore « *LRTZC n'a pas tenu la promesse d'étudier sérieusement le résultat de notre travail et d'y consacrer 30 000 euros.* ». D'autres participants sont plus nuancés et s'interrogent sur la portée réelle de leurs travaux, espérant que leur participation ait pu – au moins indirectement – nourrir certains projets : « *J'aurai aimé plus m'impliquer, [...] j'ai très envie de voir les résultats de ce gros travail ainsi que son impact.* » ; « *Je ne suis pas certain que nous ayons eu un impact réel sur les décisions de l'agglomération. Peut-être cela a-t-il au moins servi à appuyer des projets vertueux déjà envisagés.* ».

Cette perception d'une portée limitée du comité citoyen est partagée, voire confirmée, par les acteurs institutionnels interrogés et chargés des politiques susceptibles d'avoir été influencées par les travaux du comité. Dans l'ensemble, **les élus et agents des services concernés s'accordent à reconnaître que le comité citoyen n'a pas eu d'influence directe sur les décisions politiques et stratégiques. Toutefois, plusieurs estiment que les avis produits ont parfois permis de conforter des orientations déjà envisagées**. L'apport du comité est donc davantage perçu comme celui d'un soutien qui légitime et renforce des choix déjà engagés ; un effet jugé non négligeable, en particulier du point de vue des services de l'agglomération qui y voient un encouragement bienvenu à des dynamiques existantes.

La réponse institutionnelle apportée au premier avis du comité citoyen, portant sur l'axe « transition agroécologique et alimentation » du projet LRTZC, a globalement été perçue comme décevante et frustrante par **les membres du comité, qui se sont fortement interrogés sur leurs marges de manœuvre dans le projet LRTZC et leurs capacités d'influence réelles**¹⁰ (Mazeaud, 2024). Cette insatisfaction s'est traduite par l'envoi d'une note de vigilance au COPIL, dans laquelle le comité citoyen exprimait ses doutes sur la sincérité de la réponse à l'avis citoyen et sur la plus-value réelle de sa contribution au projet¹¹. **La réponse des services de la Chambre d'agriculture et des opérateurs de l'axe a essentiellement consisté à expliquer que les suggestions du comité citoyen trouvaient déjà une résonance dans le projet LRTZC ou dans d'autres contextes**. Autrement dit, au lieu d'être un

⁸ « *Votre participation au comité citoyen a-t-elle répondu à vos attentes ?* »

⁹ « *Avez-vous le sentiment que votre participation au comité citoyen a été utile ?* »

¹⁰ Pommerieux M., notes d'observation du comité citoyen

¹¹ Note de vigilance du comité citoyen au COPIL, 2 p.

véritable espace de co-construction ou d'ajustement du programme LRTZC, la réponse a mis en avant la convergence globale des recommandations citoyennes et des orientations déjà prises par les opérateurs. **Ce positionnement, s'il reconnaît a posteriori l'utilité des avis citoyens, participe néanmoins à en réduire la portée.** Sans un questionnement plus approfondi des opérateurs LRTZC et des partenaires sur ce que les propositions du comité citoyen pourraient réellement apporter en termes de complément ou de réorientation des actions engagées, les contributions citoyennes risquent d'apparaître comme redondantes, voire accessoires. Dans leur note de vigilance, le comité indique ainsi que *« l'enjeu n'est pas seulement de répondre à nos propositions par des formulations binaires ("c'est déjà fait", "ce n'est pas nous", "ce n'est pas possible"), mais de se laisser interroger par elles »*. Cela met aussi en évidence le décalage important entre le temps long de la production des avis citoyens et le temps souvent contraint de l'action publique. Cette temporalité a conduit, dans les faits, à ce que le comité citoyen et les opérateurs de l'axe travaillent en parallèle sur les mêmes sujets, mais sans réelle articulation. Ce fonctionnement « en silos » a contribué à écarter les citoyens du processus décisionnel. Par exemple, le comité avait proposé dans ses recommandations le passage d'une production d'export à une production nourricière à travers la création de filières locales de production-transformation-distribution¹². En réponse, les opérateurs ont indiqué : *« L'identification des filières manquantes en local est un travail qui a été réalisé début 2022 dans le cadre du Projet Alimentaire de Territoire en collaboration entre la Chambre d'agriculture et l'agglomération de La Rochelle. »*¹³. Cet exemple illustre bien dans quelle mesure les opérateurs de l'axe réajustent les propositions du comité citoyen dans le cadre d'actions déjà existantes, soulignant qu'*« un certain nombre d'éléments [...] se retrouvent d'ores-et-déjà dans d'autres programmes d'actions »*¹⁴ tels que le Projet Alimentaire de Territoire (PAT), ce qui témoigne d'un cloisonnement manifeste entre les arènes de la participation citoyenne et de la programmation politique et technique. Cette séparation se confirme par les données d'entretiens où plusieurs acteurs reconnaissent que l'avis du comité n'a, par exemple, pas été spécifiquement mentionné dans les réunions et les différents groupes de travail autour du PAT : *« Et du coup, en fait, l'avis [du comité citoyen] finalement est intervenu plus tôt que tout cela. Donc, effectivement, il n'y a pas eu la connexion. C'est-à-dire que les groupes [de travail du PAT] n'étaient pas installés au moment où l'avis était là [...]. Effectivement, on aurait pu peut-être... trouver un temps d'échange entre le COPIL [du PAT] à l'époque et le comité citoyen. Ça aurait pu être intéressant »*¹⁵. Le comité citoyen ou ses avis n'ont pas été davantage cité ou mobilisé dans le cadre de l'élaboration des actions du projet Terres de Transitions, pourtant conçu pour croiser les réflexions de LRTZC et du PAT, ou pour penser la gouvernance proposée dans ce nouveau projet : *« En tout cas, il n'y a pas une répliquabilité directe. Le PAT, il ne s'est pas monté autour d'un projet comme LRTZC, en fait. LRTZC a existé avant le comité citoyen. Alors que nous, on a construit la gouvernance du PAT en construisant le PAT. Ce n'est pas du tout pareil. Et après est venu Terres de Transitions, comme une opportunité financière »*¹⁶.

Malgré cette relative mise à l'écart, l'équipe projet LRTZC et le service concerné à l'agglomération affirment que **l'avis du comité citoyen a eu un effet de confirmation, il est venu renforcer des choix déjà pris**, notamment dans le PAT : *« C'est là où je dis que ce n'est pas évident de dire, on n'a pas lu l'avis du comité citoyen et puis on a écrit derrière la candidature, mais, pour moi, c'est venu infuser en se disant, oui, dans notre boussole de la transition agroalimentaire, on sait qu'on doit créer des filières [etc.]. C'est ça, c'est-à-dire que ça nous permet, nous, de notre point de vue, de dire on n'avance pas seul et on croise des regards et ça c'est assez précieux et on le fait assez régulièrement. »*¹⁷. Cette

¹² Avis du Comité citoyen sur l'axe transition agroécologique et alimentation du projet La Rochelle Territoire Zéro Carbone, juin 2022, 25 p.

¹³ Réponse du COPIL LRTZC à l'avis du comité citoyen portant sur l'axe transition agroécologique et alimentaire, 21 p.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Entretien, personne travaillant sur les politiques alimentaires à la CDA de La Rochelle, 11 mars 2025

¹⁶ Entretien, élu A à la CDA de La Rochelle, 13 février 2025

¹⁷ Entretien, membre de l'équipe LRTZC à la CDA de La Rochelle, 11 mars 2025

convergence, qui s'explique moins par une influence du comité que par le fait que différents acteurs citoyens et institutionnels sont arrivés de manière indépendante à des conclusions similaires (« *Mais bon, après, c'est une des solutions classiques quand on veut travailler l'alimentation locale [...] Disons qu'il n'y a pas 40 000 solutions non plus pour une mise en avant de manière un peu générique dans ce type de discussions.* »¹⁸), constitue pour ces acteurs une ressource utile car elle leur permet de défendre leur vision de la nécessaire transversalité des sujets et du croisement des regards.

Les apports du second avis sur des solutions alternatives à la création d'une zone à faibles émissions (ZFE), dans le cadre de l'axe « nouvelles mobilités » de LRTZC, apparaissent légèrement plus structurants que ceux du premier. Le retour d'expérience de la réponse à l'avis agriculture et alimentation, qui avait déçu les membres du comité citoyen, a incité les acteurs institutionnels à envisager différemment la manière de répondre au second avis. La réponse de la CDA souligne que **l'ensemble des propositions formulées par le comité a bien été discuté en interne, et qu'elles ont contribué à rouvrir des sujets portés par les services en question qui n'avaient pas encore été mis à l'agenda politique.** L'exemple des plans de mobilités pour les petites et moyennes entreprises a par exemple été relancé suite à l'avis citoyen : « *Pour le coup, sur les plans de mobilité, ça a permis aussi de conforter des actions et de mettre à l'agenda la question des PME et des petites entreprises.* »¹⁹. **L'une des propositions sur l'organisation d'une votation autour du stationnement des véhicules individuels lourds encombrants et polluants dans les centres-villes, a notamment été portée jusqu'aux arènes de débat du conseil municipal de la ville de La Rochelle ; elle n'a en revanche pas été retenue pour une mise en œuvre concrète. C'est aussi le cas de l'action prioritaire proposée par le comité citoyen sur le développement du « covoiturage express », sans réservation et pour des trajets directs, sur les grands axes routiers de l'agglomération rochelaise**²⁰. **Malgré l'annonce d'un financement dédié à la mesure priorisée, celle-ci a été écartée.** Les opérateurs s'appuient sur des études et expérimentations d'autres territoires pour justifier leur décision : selon eux, le potentiel de conducteurs ou de passagers n'est pas suffisant pour rendre le dispositif viable. **Le budget prévu de 30 000€ n'a donc pas été affecté à l'étude de cette proposition, en dépit de l'engagement initial. Toutefois, certaines idées issues de la proposition prioritaire semblent trouver écho dans d'autres projets en cours.** Une personne travaillant sur les politiques de mobilités à la CDA de La Rochelle indique que le financement pourrait être mobilisé à l'avenir pour la ludification dans le cadre de la future application « MAAS » qui regroupe l'ensemble des services de mobilité publics et privés de la collectivité. Cette orientation est apparue au service en charge comme une façon indirecte, mais cohérente, de reprendre l'intention de la mesure prioritaire du comité citoyen, qui évoquait notamment l'idée de rendre le covoiturage plus visible et attractif grâce à des panneaux dynamiques. Cela montre à nouveau la capacité des services à réaligner les propositions du comité à leurs logiques d'action et dans des dispositifs existants.

Dans l'ensemble, les avis produits par le comité n'ont donc ni réorienté les politiques, ni introduit de ruptures significatives dans les stratégies institutionnelles. Leur effet principal a été de valider, conforter ou renforcer des décisions déjà envisagées. Cette fonction de confirmation essentiellement symbolique, si elle n'est pas négligeable, peut sembler éloignée de l'idée d'un dispositif inséré dans la gouvernance du programme, comme indiqué dans le projet lui-même. **Les avis ont permis de remettre des sujets en débat, voire de les faire entrer ponctuellement à l'agenda politique, mais aucune des propositions n'a été adoptée telle quelle ni traduite en actions concrètes.** Le rôle du comité n'a donc pas été celui d'un véritable levier décisionnel. Cette tendance se vérifie aussi dans la manière dont d'autres membres du consortium LRTZC – l'Université de La Rochelle et le Port Atlantique – ont reçu les avis. S'ils ont été accueillis positivement et reconnus comme pertinents, alimentant des réflexions

¹⁸ Entretien, universitaire qui suit différentes instances locales liées à l'alimentation, 17 février 2025

¹⁹ Entretien, personne A travaillant sur les politiques de mobilités à la CDA de La Rochelle, 24 mars 2025

²⁰ Avis du comité citoyen sur l'axe nouvelles mobilités du projet La Rochelle Territoire Zéro Carbone, mars 2024, 23 p.

internes ou favorisant des rapprochements avec la CDA autour de projets communs comme la participation à une future enquête au sujet des ménages et de leurs déplacements, ils n'ont pas eu de débouché opérationnel. Les institutions ne se sont pas senties directement concernées par l'une ou l'autre des saisines. Le Port Atlantique de La Rochelle, en particulier, considère les sujets traités comme périphériques, ou déjà couverts par ses propres démarches : *« Je dois vous dire que, vu du Port, les avis du comité citoyen ont été bien reçus, mais ils n'ont pas eu d'impact direct sur notre politique. Soit, ils concernaient des sujets qui ne nous impactaient pas significativement, soit ils venaient conforter des actions déjà mises en œuvre par l'établissement. Mais surtout, Il n'y a pas eu un niveau d'interaction significatif avec le comité. »*²¹.

2.2. Des effets latéraux peu significatifs sur les parties prenantes et la politique de démocratie participative

Si l'influence directe du comité citoyen sur l'action publique locale se révèle relativement limitée, **l'expérience a néanmoins généré quelques effets latéraux sur les parties prenantes impliquées dans le dispositif**, notamment chez les membres du comité citoyen et les professionnels issus de la CDA et de l'Ifrée en charge de l'organisation et de l'animation du dispositif.

Du côté des citoyens, deux types d'effets ressortent de manière marquée : **des effets de socialisation et des effets d'apprentissage**. Sur le plan relationnel, **les échanges avec les intervenants et les autres membres du groupe ont été perçus comme un point appréciable de la participation au comité citoyen** : *« Le contact avec les intervenants et les participants étaient très riches, sympathiques et constructifs. »* ; *« Je pense que le comité citoyen a été un bon moyen pour moi de connaître mieux les enjeux écologiques mis à contribution dans une ville. De plus, cela a été une expérience enrichissante par les découvertes et les nombreux échanges »*.

Sur le plan de l'apprentissage, si **la participation au comité n'a pas sensiblement modifié leur perception de l'urgence climatique** – la quasi-totalité des répondants (16 sur 17) se déclaraient déjà convaincus avant leur engagement²² – elle a toutefois été perçue comme formatrice avec les temps de « montée en compétences » qui permettaient au groupe de se familiariser à chaque début de saisine avec le sujet, notamment grâce aux interventions d'experts : *« Les rencontres avec les experts m'ont permis de mieux comprendre les enjeux. »*. **Les apprentissages les plus significatifs ont cependant moins porté sur les enjeux techniques liés à la neutralité carbone** – avec une note de 4,3/10 à la question *« Avez-vous une meilleure compréhension des enjeux de la neutralité carbone ? »* – **que sur le fonctionnement de la vie politique locale**. Les participants ont mis en avant une meilleure compréhension des contraintes pesant sur les élus pour intégrer la parole citoyenne, une valorisation de leur rôle de citoyen, et le sentiment d'avoir pu contribuer à l'intérêt général : *« Ça permet de mieux comprendre les difficultés des élus à prendre les informations et le "pouls" des citoyens membres de la cité. [...] Cela m'a permis de m'impliquer, de défendre mes idées et mes convictions »* ; *« Ça m'a permis d'expérimenter + d'apprendre + d'apprécier ma citoyenneté et mon appartenance à la Cité. À refaire ! J'espère avoir aidé pour l'intérêt général et avoir dégrossie le travail aux élus. »*. **L'expérience a aussi favorisé, dans une certaine mesure, des engagements pour la lutte contre le changement climatique**, puisque 8 personnes sur 15 déclarent s'être investies dans de nouvelles actions ou activités en lien avec le réchauffement climatique depuis leur première participation au comité. Toutefois, seulement deux personnes indiquent que c'est leur participation au comité qui leur a permis de découvrir de nouvelles activités.

²¹ Entretien, personne travaillant au Port Atlantique La Rochelle, 19 mars 2025

²² *« Votre participation au comité citoyen a-t-elle renforcé votre perception de l'urgence à agir contre le réchauffement climatique ? »*

En ce qui concerne les **professionnels de la participation en charge de l'organisation et l'animation du dispositif**, l'expérience n'a pas non plus provoqué d'effets majeurs ou disruptifs, mais a consolidé des convictions déjà existantes sur l'importance de la participation citoyenne. Elle a notamment permis à certains de (re)faire l'expérience d'une réelle demande de participation citoyenne aux enjeux de transition : « Pour moi, le comité citoyen a conforté le fait que certains habitants se sentent très concernés par les enjeux de transition écologique et cherchent à agir [...] ça a conforté le fait que les participants espèrent pouvoir faire plus en participant à ce genre de dispositif, mais les dispositifs n'accueillent pas cela. » ; « Cette expérience a conforté ma conviction/perception qu'il y a une forte attente de participation aux choix des politiques publiques (d'où une forte motivation, jusqu'au bout du dispositif). ». Toutefois, cette demande sociale s'est révélée difficile à satisfaire pleinement, notamment en raison des conditions concrètes de mise en œuvre qui limitent souvent l'utilité de la participation à l'action publique : « Ça a conforté que ce genre de dispositif crée de la frustration chez les participants. » ; « L'ampleur de l'attente dépasse largement les marges de manœuvre de ce type de dispositif, créant forcément une grande déception et un sentiment de défiance. ». Certains professionnels évoquent ainsi la **difficulté à gérer les sentiments de déception et de frustration des membres du comité citoyen face aux limites du dispositif** : « Ce dispositif a été déclencheur de désillusions sur la participation citoyenne pour moi. J'avais de l'espoir sur ce que ça pouvait créer, mais je suis déçue des résultats. [...] Cela m'inquiète que les difficultés rencontrées par les animateurs et organisateurs d'instances citoyennes contribuent in fine à la frustration des participants sur ce genre d'espaces de dialogue. C'est compliqué en tant que professionnelle d'être associée à ça. » ; « Les aspects négatifs : le regret d'avoir déçu des citoyens qui s'étaient investis bénévolement. ».

Par ailleurs, la majorité des professionnels interrogés déclarent que **le comité citoyen a contribué à faire évoluer leurs connaissances sur le concept de participation**. L'expérience leur a par exemple permis de mieux saisir les enjeux méthodologiques de la participation tels que les effets des méthodes employées, ou la pertinence de certains dispositifs participatifs comme les mini-publics tirés au sort, parfois coûteux en ressources et qui ne garantissent pas un engagement plus large ou diversifié du public. **Les conditions de « succès » du dispositif participatif ont aussi été sources de réflexions**, notamment sur la nécessité de le positionner et de l'inscrire dans un « écosystème » plus large qui articule les différentes démarches existantes sur un territoire. Des interrogations ont aussi émergé quant au fonctionnement du dispositif, en particulier sur la manière dont il permet ou non des liens entre les participants et les parties prenantes extérieures, souvent moins impliquées dans la dynamique régulière du comité. **Des apprentissages plus techniques ou procéduraux ont aussi été mentionnés**, comme des réflexions sur les manières de composer et sélectionner les participants (critères, règles de renouvellement), sur la définition des mandats, le cadrage des objectifs, l'expérimentation de méthode d'animation, l'organisation et la gestion du travail collectif autour de productions écrites, ou encore la réception et le traitement des avis formulés par les instances concernées.

Enfin, **les effets collaboratifs du comité citoyen sur les pratiques professionnelles au sein des structures restent limités**. A la CDA de La Rochelle, l'expérience a surtout mis en lumière la nécessité mieux coordonner le travail et les échanges entre le comité et les services concernés par les thématiques abordées, sans toutefois induire de changements notables dans d'autres modes de travail habituels. Du côté de l'Ifrée, les retombées semblent dépasser, dans une certaine mesure, le cadre strict du comité citoyen : la démarche a favorisé des synergies avec la CDA et l'Université, bien que celles-ci ne soient pas précisément détaillées. Pour l'un des professionnels interrogés, elle a également alimenté une prise de recul sur les divergences de représentations et d'attentes autour de la participation citoyenne entre les différentes structures, l'amenant à réinterroger sa propre manière d'aborder la participation face aux enjeux de transition sociale et écologique.

Ces différents éléments d'apprentissage permettent d'éclairer un autre effet potentiel du comité citoyen, celui de son **influence sur la politique de démocratie participative du territoire rochelais**. Le

dispositif n'a pas eu d'impact significatif sur les orientations globales de cette politique, mais a influencé certains aspects procéduraux dans le cadre de la mise en place du Conseil de Développement (CODEV) de l'agglomération de La Rochelle²³. Cette influence s'est notamment traduite par une attention portée aux modes de recrutement et de renouvellement des membres, à la formulation du mandat, à la structuration des relations entre les participants et la CDA, ainsi qu'au fonctionnement interne du groupe.

2.3. Des résultats d'évaluation complémentaires sans surprise pour les parties prenantes

De manière générale, **ces résultats d'évaluation à partir des enquêtes complémentaires décrivant une absence d'effets significatifs du comité citoyen sur l'action publique ou sur les personnes directement impliquées, n'ont pas suscité de surprise parmi les parties prenantes à l'évaluation participative à l'occasion de la seconde réunion collective**²⁴. Les deux animateurs de la démarche expliquent avoir anticipé ces constats au fil du processus. Selon leurs mots, ils avaient pris « *la température* » tout au long de la démarche et perçu que les citoyens eux-mêmes étaient lucides sur les limites du dispositif. Les universitaires associés au comité citoyen font une lecture similaire : ils indiquent que ces résultats s'inscrivent dans des tendances déjà bien documentées dans les travaux sur la participation, évoquant des effets « *très connus des dispositifs participatifs, à la fois dans les résultats et sans doute dans les causes* ». Une autre partie prenante indique également ne pas être étonné, rappelant que les échanges lors de la première réunion d'évaluation avaient déjà mis en lumière ces constats. Il exprime toutefois une forme de regret personnel, en lien avec l'investissement des personnes dans la démarche : « *Je ne suis pas surpris du tout. Je pense qu'il n'y a pas de grandes nouvelles par rapport à ce qu'on avait déjà eu comme échanges lors de la dernière fois, [...] après on peut avoir des regrets [...] mais je pense qu'il y a des explications. Et après, je suis plus peiné par rapport à ceux qui se sont mobilisés.* ». **Seule une partie prenante se dit véritablement surprise, non par les critiques en elles-mêmes, mais par leur caractère consensuel** : « *[Je suis] un peu surpris quand même à quel point c'est consensuel le fait qu'absolument tout le monde ait été déçu par le dispositif, de A à Z. [...] ça m'a donné un peu un sentiment d'immatérialité du dispositif, c'est-à-dire comme s'il n'avait eu aucune prise sur le monde, aucun bénéfice sur les participants, comme s'il avait été complètement éthéré, tu vois, pas su accrocher ni les politiques ni rien quoi.* ».

En dépit de ces résultats peu concluants, **plusieurs acteurs ont exprimé le besoin de ne pas tirer un bilan strictement décevant de l'expérience**. Pour l'une des parties prenantes du comité citoyen, la démarche reste satisfaisante considérant les évolutions, entre les deux avis, des réponses aux recommandations citoyennes par les institutions, et « *d'un point de vue métier* » vis-à-vis de l'ensemble du processus, de sa mise en œuvre jusqu'à son évaluation participative. Pour une autre, c'est l'occasion de valoriser avec force la création de liens et l'engagement générés auprès des participants : « *Même s'ils étaient pour la plupart déjà investis ou en tout cas avec des convictions, ça reste de la rencontre de personnes, se nourrir. Ces petites pierres sont essentielles.* ».

Une autre partie prenante soulève **une interrogation plus critique dans le rapport à l'évaluation et ses résultats** : « *Jusqu'où on essaye de sortir quand même des choses [de l'évaluation], malgré tout ? [...] Là c'est assez flagrant dans les réponses aux questionnaires, où les membres du comité citoyen disent c'était bien de se voir, c'était bien le repas végétarien ou autre, voilà ça rend visible : jusqu'où on va aller à artificialiser des résultats, alors que l'essentiel de ce qu'on attendait, ça y est ou ça n'y est*

²³ Le Conseil de Développement (CODEV) est l'instance participative de la CDA de La Rochelle, obligatoire pour les collectivités de plus de 50 000 habitants. Depuis le renouvellement de ses membres en 2022, le CODEV est une instance 100% citoyenne.

²⁴ Pour rappel, toutes les parties prenantes n'étaient pas présentes lors de la seconde réunion de l'évaluation participative. En particulier, les membres du comité citoyen ainsi que les représentants du service PACT de la CDA étaient absents et n'ont donc pas pu réagir aux résultats présentés.

pas, et visiblement ça n'y est pas ? ». Cette **remise en question de la tentation de faire dire quelque chose à l'évaluation en valorisant des effets pouvant apparaître comme plus périphériques**, conduit une personne à suggérer au reste du groupe que **les objectifs du comité citoyen n'étaient peut-être pas identifiés ou partagés de manière claire entre les différents acteurs impliqués** : *« tu as dit finalement "c'est pas ça qu'on venait chercher". Bah... peut-être qu'on ne s'est pas tous fixés les mêmes objectifs. »*. Ces remarques renvoient à un questionnement fondamental sur la définition des finalités de la participation et la manière d'en évaluer les effets. Quels étaient les objectifs du dispositif ? Étaient-ils explicites, partagés et compris par tous ? Était-il avant tout attendu que la démarche produise des effets sociaux (en termes de mobilisation, de lien, de sensibilisation) ou des effets plus politiques et démocratiques (en matière de prise en compte des contributions citoyennes dans l'action publique, de transformation des rapports entre citoyens et institutions) ? Ces interrogations sur les objectifs du comité citoyen ainsi que sur les critères de succès ou d'échec qui y sont associés, constituent un premier facteur d'explication possible à l'absence d'effets significatifs observés.

2.4. Les facteurs explicatifs à l'absence d'effets significatifs du comité citoyen

Un ensemble d'éléments, contextuels ou propres au dispositif, semblent avoir limité la portée du comité citoyen. L'évaluation participative a permis de mettre au jour ces facteurs explicatifs et d'en débattre, afin d'identifier ceux qui, selon les acteurs directement ou indirectement impliqués dans la démarche, ont pu jouer un rôle plus ou moins déterminant dans l'inefficacité du comité. Six facteurs ont été repérés (développés ici dans l'ordre présenté lors de la seconde réunion avec les parties prenantes, et non selon leur poids relatif) : le rôle politique du comité citoyen, son positionnement dans l'écosystème local de la participation, la nature et clarté de son mandat, les modalités de travail pour la production des avis par le comité citoyen, les modalités de traitement des avis par les porteurs de saisine et la visibilité locale du dispositif.

2.4.1. Les incertitudes sur les objectifs et le rôle politique du comité citoyen

Les objectifs et le rôle attribués au comité citoyen sont apparus insuffisamment définis et partagés entre les acteurs directement ou indirectement impliqués dans les travaux du comité citoyen. Parmi les parties prenantes étroitement liées au comité, et qui se sont engagées dans l'évaluation participative, **les définitions de son rôle s'avèrent hétérogènes**. Si les modalités d'intervention du comité citoyen – saisine ou auto-saisine – étaient relativement claires, la finalité de ses contributions restait, elle, plus floue. A quoi devait-il réellement servir ? Cette ambiguïté s'est imposée comme un point à interroger dès le début de l'évaluation participative, à travers les réponses au questionnaire préalable et les échanges à la première réunion collective : les objectifs assignés au comité citoyen ne faisaient pas consensus entre les différentes parties prenantes. Or, ces divergences sont déterminantes, car elles conditionnent le rapport de chacun au dispositif et leurs critères de jugement.

Trois grands ensembles d'objectifs du comité citoyen sont ainsi ressortis lors de la première réunion collective (Figure 2). Ces visions varient selon les acteurs et les moments et/ou degrés d'implication de chacun dans les différentes phases de vie du comité citoyen. Pour mieux situer leur propre parcours et celui du comité dans le temps, les parties prenantes disposaient d'une chronologie détaillée²⁵, élaborée par l'équipe de la chaire et qu'ils pouvaient compléter.

²⁵ La chronologie retraçait les grandes étapes du comité citoyen : la première réponse à l'AMI où le comité citoyen n'était pas encore prévu ; l'envoi du projet LRTZC finalisé avec la proposition de création du comité ; les événements liés aux différentes saisines ; ainsi que des éléments contextuels comme la crise sanitaire de la Covid-19 et les périodes électorales.

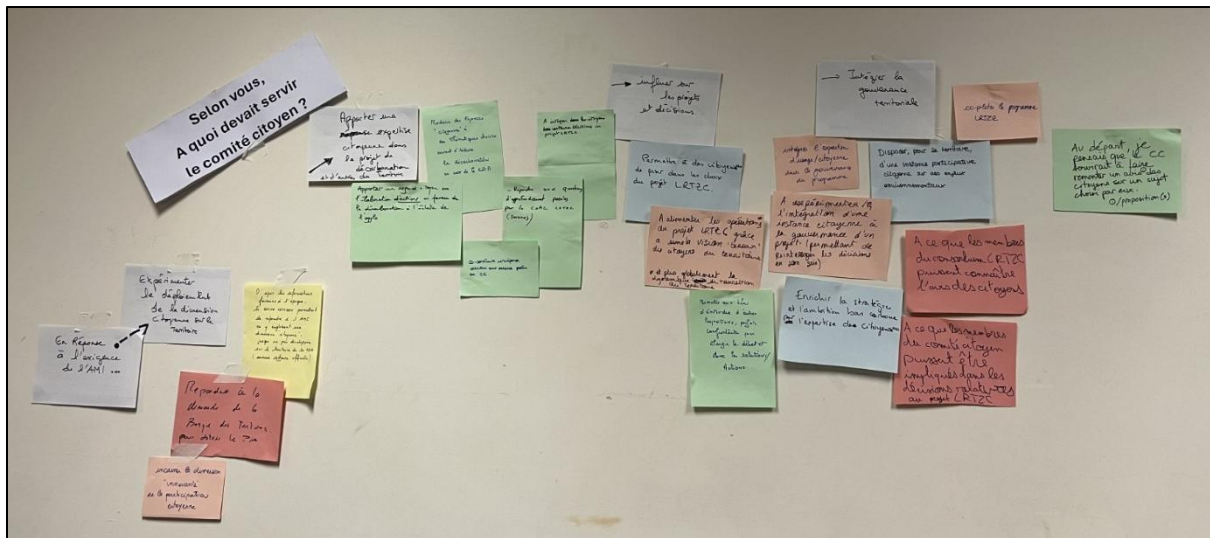


Figure 2. Les objectifs individuels assignés au comité citoyen par les parties prenantes lors de l'évaluation participative (réunion collective n°1)

- **Répondre à la demande d'innovation participative de la Banque des territoires**

« Incarner la dimension "innovante" de la participation citoyenne »
 « Répondre à la demande de la Banque des territoires pour obtenir le PIA »
 « Répondre à l'AMI en y englobant une dimension "citoyenne" jusque-là peu développée sur le territoire de la CDA »

- **Apporter une expertise ou un regard citoyen au projet LRTZC**

Extraits :

« Permettre à des citoyens de peser dans les choix du projet LRTZC »
 « Répondre aux questions d'approfondissement posées par le COPIL/COTECH »
 « Co-construire une réponse collective aux saisines posées au comité citoyen »
 « Alimenter les opérations du projet LRTZC, et plus globalement la dynamique de transition du territoire, grâce à une vision "terrain" des citoyens du territoire »

- **Intégrer les citoyens dans la gouvernance du projet LRTZC**

Extraits :

« Co-piloter le programme LRTZC »
 « Intégrer l'expertise d'usage/citoyenne dans la gouvernance du programme »
 « Expérimenter l'intégration d'une instance citoyenne à la gouvernance d'un projet (permettant de réinterroger les décisions en son sein) »
 « Que les membres du consortium LRTZC puissent connaître l'avis des citoyens »

Les membres du comité citoyen, arrivés pour la plupart en 2021 lors de l'appel à volontaires ou les années suivantes lors des renouvellements, **ont principalement vécu le comité comme un espace de réponse aux saisines du projet LRTZC**. Leur vision du dispositif était ainsi orientée vers une **participation active et directe au contenu de celui-ci**, oscillant entre une **contribution technique** pour certains (répondre aux demandes des équipes projets), ou **plus politique** pour d'autres (prise en compte d'un « *regard citoyen* » dans les orientations du projet zéro carbone). **A l'inverse, les parties prenantes institutionnelles (politiques, techniques et scientifiques)** investies dès les phases de conception (2017-2019), **portaient une vision plus stratégique du comité citoyen** : pour eux, le comité était d'abord un **levier d'obtention du projet LRTZC dans le cadre de l'AMI**, tout en constituant une **première expérimentation de démocratie participative sur le territoire**. Leur lecture du rôle du comité laisse également apparaître une double visée : politique, en théorie du moins, en cherchant à confronter les décisions des élus ou du COPIL à des perspectives citoyennes ; et procédurale, dans

l'idée d'ouvrir la gouvernance du projet LRTZC à d'autres points de vue et d'expérimenter l'intégration des citoyens dans le pilotage du programme.

Ce décalage a suscité des réactions contrastées parmi les parties prenantes. Plusieurs membres du comité citoyen ont exprimé leur surprise face à l'objectif de réponse aux attentes de la Banque des territoires, qu'ils associent à des parties prenantes « *plus informé[es]* » et jugent en décalage avec leur propre expérience : « *on a l'impression qu'il y avait une information que nous, on n'avait pas, [...] qui n'était pas disponible au moment où on est entrés en 2021* ». D'autres ont pointé un écart entre l'ambition participative annoncée et la réalité, notamment en matière de lien et d'échanges avec le COFIL. L'un des membres du comité citoyen résume ainsi son ressenti : selon lui, seul l'objectif de réponse au financeur a véritablement été atteint : « *A mon sens, sur tous les papiers, il n'y en a qu'un pour lequel, au jour d'aujourd'hui, on a l'impression qu'on pourrait affirmer avec un oui clair et définitif que l'obligation de départ a été respectée, c'est "répondre à la demande de la Banque des territoires pour obtenir le PIA". Pour le reste, je suis un peu plus dubitatif.* ».

Du côté des acteurs institutionnels, le décalage autour des objectifs est partiellement reconnu. Un acteur parle plutôt de la coexistence d'une pluralité d'objectifs, pas toujours clairement définis ni bien partagés, pour expliquer les divergences d'interprétation. Un autre s'interroge sur la portée attribuée au comité citoyen par certaines parties prenantes, notamment l'idée qu'il puisse devenir l'instance participative de l'agglomération rochelaise : « *À quel moment on a laissé entendre ou on a compris que les objectifs de ce comité citoyen étaient d'en faire l'instance participative de notre territoire ? [...] Quand le comité citoyen m'a été présenté [...] je n'ai pas vu que ça pouvait devenir l'instance citoyenne de la communauté d'agglomération.* ».

L'ensemble de ces réactions met en lumière l'hétérogénéité des objectifs et l'ambiguïté que cela génère quant au rôle du comité citoyen, entre outil d'obtention et de légitimation du projet LRTZC, expérimentation démocratique et/ou principale instance participative du territoire – un rôle potentiellement plus large que le seul périmètre du projet zéro carbone. Ce manque de clarté en interne se répercute logiquement sur les acteurs plus extérieurs au comité citoyen.

Lors des enquêtes complémentaires, plusieurs personnes interrogées — notamment parmi les élus ou les membres du consortium — manifestaient une connaissance imprécise du fonctionnement réel du comité citoyen et de ses possibilités. Certains pensaient par exemple avoir été sollicités par le comité sur des thématiques choisies par ce dernier, alors qu'il s'agissait en réalité de saisines formulées par les institutions du projet LRTZC. **Des conceptions parfois contradictoires du rôle du comité citoyen coexistaient ainsi sans jamais avoir été véritablement confrontées ou harmonisées.** Pour un élu de l'opposition, par exemple, le comité aurait dû endosser un rôle de « *poil à gratter* », destiné à bousculer les décisions politiques, à interroger la transparence des décisions prises par les élus et à exiger des justifications claires des choix faits : « *Le corollaire, quelque part, de monter en puissance sur les sujets et de pouvoir exprimer et se défendre comme comité, c'est aussi d'assumer, c'est de rester sur ce principe qu'en fait, ne pas être d'accord ne doit pas forcément... faire changer la décision de l'exécutif élu, issu des élections, mais juste l'amener à devoir justifier, expliquer les choix qu'il fait.* »²⁶. À l'inverse, un autre élu attendait que le comité formule des avis consensuels et constructifs, en phase avec les orientations politiques, contribuant à les accompagner et les légitimer : « *De toute façon, plus on les met sur le devant de la table ou du journal, plus ça me donne de la légitimité, c'est sûr. Mais pas moi, personnellement, mais la politique que je porte, quoi. Ça, c'est hyper important* »²⁷.

Avec le recul, un membre du consortium reconnaît quant à lui que le comité aurait pu jouer un rôle plus opérationnel s'il avait été mieux intégré dans les espaces de travail du projet, comme les groupes thématiques ou les comités techniques. Il évoque alors deux pistes : soit positionner le comité comme

²⁶ Entretien, élu B à la CDA de La Rochelle, 21 février 2025

²⁷ Entretien, élu A à la CDA de La Rochelle, 13 février 2025

force de proposition dans les différentes instances du projet, au-delà du seul COPIL, soit lui donner la capacité de porter directement certaines actions symbolisant les attentes de la société civile.

Ces visions divergentes sur la vocation du comité citoyen, rarement clarifiées ou discutées collectivement, ont, en définitive, constitué un frein majeur à son efficacité. Cela a été confirmé par les réactions recueillies lors de l'évaluation participative : des parties prenantes ont identifié ce point comme l'une des principales causes explicatives de la faible portée du dispositif.

Une partie prenante souligne ainsi que **le comité n'a pas occupé la place qu'il aurait pu ou dû prendre dans la gouvernance du projet LRTZC** : *« J'ai dit à chaque COTECH, à chaque COPIL : "il ne faut surtout pas que le comité citoyen devienne une petite instance avec un stock d'usagers à qui on pose une question". Je pense que je l'ai dit 200 fois. Le comité citoyen est devenu quoi ? Un stock d'usagers à qui on pose une question. »*. Cet enjeu de positionnement était pourtant présent dès l'amont : lors des réunions préparatoires, deux options plus ambitieuses que ce qui a finalement été mis en place avaient été envisagées. La première consistait à faire du comité une instance auto-saisie, libre de questionner l'ensemble du projet et de produire des avis en-dehors de toute commande institutionnelle. La seconde option visait à en faire un relais des préoccupations locales, un porte-voix des revendications du territoire. Le refus de se positionner sur l'une ou l'autre de ces deux options a laissé le comité dans une posture purement consultative, réduisant de fait sa légitimité et ses marges d'influence.

Plus largement, **les questionnements autour du rôle politique du comité citoyen peuvent aussi être interprétés comme le reflet d'un enjeu plus structurel : celui de la volonté politique des élus quant à la place qu'ils souhaitent réellement accorder aux citoyens dans la conduite des politiques publiques.** La question du rôle du comité n'est en effet pas dissociable de celle, plus large, de l'intégration des citoyens dans les processus décisionnels, comme le résume une partie prenante à la suite des résultats d'évaluation sur les effets limités du dispositif : *« Plus ça va et plus je me dis [...] ça interroge comment, en tant qu'élu, on intègre des préconisations, des avis, des consultations, des machins, au cours de l'exercice de notre mandat. [...] On cherche plein d'explications, mais les explications, elles sont dans la façon dont les élus interagissent avec les citoyens et sur tous les sujets. »*. Le rôle consultatif du comité n'est donc pas seulement le fruit d'un défaut de cadrage ou de communication : il traduit aussi les marges que les élus eux-mêmes étaient disposés ou non à concéder à ce type de démarche participative, ce qui renvoie pour certaines parties prenantes à l'évaluation participative à **une question de « culture de la participation » (à son manque) chez les élus.** Autrement dit, la faible influence du comité ne peut être pleinement comprise sans interroger les choix d'ouverture ou de fermeture démocratique opérés par les décideurs tout au long du projet.

2.4.2. Le positionnement du comité citoyen dans l'écosystème local de la participation

Parmi les facteurs ayant limité la portée du comité citoyen, les enquêtes font ressortir un défaut d'articulation du dispositif avec l'ensemble de l'écosystème participatif et politique local. Ce flou concerne à la fois sa place dans la gouvernance du programme LRTZC, la perception de son rattachement institutionnel, et sa relation aux autres instances participatives du territoire. Différents témoignages font état d'un **manque de clarté, voire de cohérence, dans les liens entre le comité citoyen, le projet LRTZC, la CDA de La Rochelle et les autres dispositifs participatifs locaux.**

Concernant tout d'abord la place du comité citoyen **dans la gouvernance du projet LRTZC, les membres ne s'interrogeaient pas uniquement sur leur utilité concrète dans le cadre du programme, mais plus largement sur la pertinence même de cette instance dans un projet progressivement perçu comme déjà verrouillé, tant sur le plan technique que politique.** Le projet LRTZC, tel qu'il a été conçu et mis en œuvre, laissait-il réellement une place à l'expression citoyenne ? Était-il compatible avec l'existence même d'un comité de ce type ? Certaines caractéristiques du projet ont ainsi été vécues comme des contraintes limitant fortement l'impact des contributions du comité.

Sur le plan décisionnel, par exemple, le comité n'a en définitive été consulté que sur un faible nombre d'opérations et axes du projet : *« Beaucoup d'axes (ex : Numérique responsable) ont été travaillés par les services de l'agglomération sans notre avis, contrairement aux objectifs de ce comité citoyen. »*. Cette mise à l'écart a renforcé chez les membres du comité citoyen un sentiment d'impuissance, d'autant plus que certaines actions déjà décidées leur semblaient en contradiction avec leurs convictions : *« Je pense que notre avis n'a pas eu un réel impact sur les projets en cours de la ville, que nous n'avons pas eu suffisamment d'atteinte ou d'écoute pour que je puisse dire que notre présence a été vraiment utile à la ville et au projet zéro carbone, d'autant que beaucoup d'argent est déjà placé dans des projets pour lesquels nous étions contre et, au contraire, des petites entreprises écologiques sont délaissées. »*. Les acteurs en charge de l'organisation et de l'animation du comité, issus de la CDA de La Rochelle ou de l'Ifrée, reconnaissent que **les conditions n'étaient pas réunies pour permettre aux membres d'exercer une influence significative**. Plusieurs estiment que l'instance a été intégrée trop tardivement, à un moment où les décisions étaient déjà arrêtées : *« J'avais le sentiment que l'on arrivait trop tard dans le projet LRTZC, que tous les projets étaient déjà élaborés. »*. D'où des recommandations claires qu'ils formulent à l'issue de l'expérience, telles que s'assurer *« que l'instance citoyenne ne s'intègre pas dans un projet qui est déjà ficelé et qui, fatalement, ne permet pas réellement de marge de manœuvre »* ou ne pas solliciter les membres *« sur des saisines qui ne peuvent pas vraiment accueillir de modifications (axe agriculture) »*.

Le périmètre d'intervention du comité citoyen est ensuite apparu comme une autre limite majeure à son d'action. D'une part, le rattachement du comité au programme LRTZC semble avoir restreint à la fois son pouvoir d'influence et sa légitimité. **Les thématiques abordées par les saisines dépassaient souvent les compétences et l'échelle couvertes par le programme zéro carbone**. Le comité citoyen apparaissait donc en partie déconnecté d'échelons plus larges ou différents où se jouent concrètement les politiques. Les enjeux agricoles et alimentaires relevaient par exemple d'autres dispositifs comme le PAT, qui dispose de ses propres logiques, périmètre et outils.

D'autre part, bien que le comité citoyen pût être spontanément associé à LRTZC, **un flou persistait quant à son positionnement institutionnel, aussi bien chez les membres du comité citoyen que chez les élus et agents concernés : sur quoi le comité citoyen peut-il réellement intervenir ? A qui sont destinés ses avis (l'agglomération de La Rochelle, le consortium LRTZC ?) ?** Une partie prenante le souligne explicitement lors de la restitution des résultats d'évaluation : *« C'est vraiment la question du périmètre qui pour moi, pareil, est hyper saillante ici [...] Parce qu'en fait, il y a pas mal de retours un peu négatifs du comité citoyen, dans le sens où ils ne sont pas entendus par la collectivité. Or, ils [les membres du comité citoyen] rendaient avis à LRTZC, et ils étaient saisis par LRTZC. Donc, quelque part : la collectivité, mais pas que. Et y a ce truc-là de dire : "on ne comprend pas parce qu'on est une instance de l'agglo ou de la ville – quelle que soit la confusion qui peut être faite – et on a peu de retours des élus". Bah, en fait, le consortium en entier avait autant la légitimité de leur faire un retour que spécifiquement la CDA. Donc ça m'interroge sur le fait qu'on n'ait pas réussi à clarifier ça vis-à-vis d'eux, mais ça m'interroge aussi qu'on n'ait pas réussi à clarifier le rôle du programme au sein même de notre propre collectivité. [...] À mon avis, il y a une part de la faute originelle qui est quand même sur l'existence de LRTZC au sein même de la collectivité. »*. Cet acteur pointe ainsi la **difficulté à clarifier la place du comité citoyen au sein du projet LRTZC, en particulier vis-à-vis de l'un de ses membres, la CDA de La Rochelle**. Celle-ci apparaissait comme le principal destinataire des attentes relatives à la prise en compte des avis du comité, alors qu'elle ne constitue, en théorie du moins, qu'un membre du consortium LRTZC parmi d'autres – aux côtés de La Rochelle Université, du Port Atlantique La Rochelle, de la Ville de La Rochelle et d'Atlantech. **Ces ambiguïtés à la fois sur l'existence même du projet LRTZC, ainsi que sur à quelle autorité se rattache le comité citoyen, d'où émanent les avis, avec quel mandat, a pu contribuer à marginaliser les avis du comité citoyen en les rendant moins déterminants**. Cela a pu être interprété par certains comme une manière implicite de ne pas renforcer l'influence institutionnelle de la CDA de La Rochelle, perçue comme déjà dominante sur le territoire. **Une autre partie prenante confirme l'importance du facteur lié au périmètre d'action du comité, et insiste par ailleurs sur le manque de portage politique du projet LRTZC** : *« Je pense qu'effectivement, et mardi ça a été encore dit par un élu de La Rochelle, c'est : "LRTZC, on ne sait pas ce que c'est". Donc,*

au sein même de la ville de La Rochelle, et ça je l'entends, mais si tu savais le nombre de fois en fait où j'entends ça, et où "c'est pas notre projet, ça n'est pas un projet politique". Donc en fait, à partir de là, ils mettent une instance citoyenne dans un projet qui n'est déjà pas politique, je vais te dire, ça partait quand même mal. Voilà, c'était juste la parenthèse LRTZC qui est déjà... rien que le concept du projet n'est pas porté par les élus. Il n'est pas connu, il n'est pas porté, voilà. [...] C'est un élément de base qui est prépondérant quand même. ». Selon cet acteur, l'absence de portage politique du programme, qui souffre d'un déficit de légitimité dans la mesure où il a été conçu et piloté en dehors des arènes politiques classiques, sans réelle intervention des élus (Mazeaud, 2022, 2024), a participé à empêcher le comité citoyen d'être reconnu comme une instance légitime et écoutée.

Enfin, **la lisibilité même du paysage participatif local a été mis en cause et a pu accentuer ces difficultés. La diversité de l'offre participative sur le territoire a parfois semé la confusion et questionné sur la cohérence d'ensemble.** Un élu interrogé évoque ainsi une participation devenue trop technocratique, difficile à appréhender, surtout en début de mandat électoral. Un agent à la participation citoyenne de la CDA, impliqué dans l'organisation du comité citoyen, partage ce constat : *« La multiplicité des instances participatives au sein d'une collectivité peut dans certains cas/contextes "desservir" les démarches participatives. Par exemple : lorsque nous présentions en instance communautaire l'avis du comité citoyen, certains élus ne comprenaient toujours pas la différence avec le CODEV et réinterrogeaient ainsi l'intérêt de ces deux démarches dites "parallèles". ».* Parmi l'offre participative existante, **le rôle du CODEV sur les conditions d'existence et d'influence du comité citoyen semble avoir été majeur.** Le CODEV a vu son influence renforcée dès 2022 avec son renouvellement 100% citoyen. Sa montée en puissance s'est opérée en parallèle des travaux du comité citoyen, affaiblissant progressivement la légitimité politique de ce dernier. Une partie prenante du comité citoyen revient sur ce point lors de la restitution des résultats d'évaluation : *« Il y a une configuration qui est changeante entre le moment où le comité citoyen est décidé, le moment où il est mis en œuvre, et le moment où il doit rendre ses avis. Et que, en l'occurrence, l'arrivée du CODEV, et notamment la réforme du CODEV pour être plus précis, de ce point ça crée un élément perturbateur, et quand je dis perturbateur c'est pas du tout négatif, mais en tout cas, quelque chose qui n'était pas anticipable, qui n'a pas été anticipé, et qui a produit des effets. ».*

2.4.3. Le mandat du comité citoyen

Etroitement liée à ces questions de rôle et de positionnement du comité citoyen dans le paysage participatif et politique local, se pose la question de son mandat, c'est-à-dire de la déclinaison concrète de ce qui était demandé aux membres et de ce qu'ils étaient réellement autorisés et en capacité de réaliser. En d'autres termes, si le rôle et l'ancrage du comité ne sont déjà pas clairement établis, il est peu surprenant que son mandat suscite lui aussi des interrogations. À ce niveau également, plusieurs éléments permettent d'éclairer l'absence d'effets significatifs du comité citoyen.

Comme cela a été évoqué précédemment, **certains élus, services directement concernés par les avis produits par le comité et membres du consortium interrogés en entretien avaient une compréhension partielle voire erronée du mandat confié au comité citoyen.** Plusieurs d'entre eux ignoraient par exemple que les questions traitées par le comité avaient fait l'objet de saisines institutionnelles formelles, et certains pensaient que le comité avait lui-même choisi les sujets abordés. Ce constat est particulièrement partagé par **les acteurs en charge de l'organisation et de l'animation du comité citoyen, qui relatent des difficultés persistantes à clarifier les termes du mandat auprès des porteurs de saisine et du COPIL.** L'un d'eux résume ainsi cette confusion : *« Ce qui a été le plus compliqué, c'était de faire clarifier le mandat, la saisine et ses marges de manœuvre. Il m'a semblé à [un] certain moment que l'on devait aller chercher la demande, que beaucoup de projets étaient déjà en cours et n'étaient plus dans le timing du comité. ».* **A posteriori, certains d'entre eux estiment que le mandat aurait dû être différent, ou du moins évoluer au fil du temps, vers une forme plus politique**

de participation. Le mandat confié au comité est resté trop technique, orienté vers la formulation de solutions opérationnelles, au détriment d'une participation plus critique : « *Un comité citoyen ne doit pas être questionné sur “quelles actions mettre en œuvre ?”. Ce n'est pas son rôle, sa compétence. Il est là pour produire un avis, pas pour produire des actions.* » ; « *La formulation de la question initiale de saisine influe beaucoup le travail et incite le comité citoyen à exprimer des solutions, alors que ce n'est pas là qu'ils sont le plus pertinents. Il y a un travail à faire pour reformuler la question sur une réflexion politique et ancrée sur l'expérience des personnes (“qu'est-ce qui est important pour vous à prendre en compte sur ce sujet ?”), plutôt que sur des réponses au problème (“quelle alternative à... ?”) qui les amènent à se perdre sur des aspects techniques dont ils n'ont pas l'expertise.* ». Cette critique porte aussi sur les modalités de travail mises en œuvre pour répondre au mandat. Certains soulignent qu'un temps plus long aurait permis une véritable co-construction de la montée en compétences du groupe, avec davantage de choix laissés aux citoyens dans le déroulé et les orientations de leur propre parcours d'appropriation des sujets : « *Plus de temps en amont d'analyse du sujet pour proposer une montée en compétence plus complète et co-décider de cette montée en compétence avec les participants (découverte : qui voulez-vous rencontrer d'autres ?), convenir davantage avec eux des étapes par lesquelles ils ont envie de passer, du temps qu'ils ont envie d'y consacrer.* ».

La question du mandat a continué de susciter des interrogations lors de la restitution des résultats d'évaluation où l'une des parties prenantes s'est notamment demandée **dans quelle mesure les animateurs du comité citoyen s'étaient sentis libres, ou non, d'accompagner les membres dans une ré-interrogation de fond de leur mandat.** Si une remise en question de ce dernier a effectivement eu lieu après la première saisine, elle n'a cependant pas débouché sur un véritable débat quant à son sens politique. Elle est restée relativement contenue dans le cadre et les règles définis initialement, et n'a pas, par exemple, conduit à une revendication plus affirmée d'un droit à l'auto-saisine, à gérer son propre budget, à une réflexion sur d'autres modes d'organisation du groupe, ni à une volonté de rendre plus visible et public le travail mené. Autant d'éléments qui auraient peut-être permis au dispositif de gagner en visibilité et en influence sur le territoire.

Ce constat soulève plusieurs niveaux d'analyse. Il interroge d'abord les limites du mandat des membres du comité citoyen tel qu'il a été formulé, et comment ces limites ont pu conditionner, voire freiner, la capacité d'action et d'influence de l'instance. Mais **il interroge aussi, en miroir, le mandat des animateurs de l'Ifrée, et la marge de manœuvre dont ils disposaient ou s'autorisaient à avoir dans leur manière d'accompagner le groupe.** La même personne évoque ainsi l'hypothèse d'un mandat d'animation plus transgressif ou politisé qui aurait pu consister à encourager les membres du comité à aller chercher des points de vue critiques : « *On peut très bien, dans un dispositif, ça peut être un choix, de donner pour mandat à l'animation d'activer la contestation, de leur dire “vous allez les chercher les experts qui ne sont pas d'accord, les anti-LRTZC”. [...] Pourquoi je dis ça ? Parce que c'est écrit “animation par une structure indépendante” pour justement éviter les interactions de ce type, c'est pour ça que je l'interroge.* ». Une autre partie prenante réagit en soulignant les contraintes qui pesaient sur l'Ifrée : « *Mais ils ne pouvaient pas faire ça [...] Il y a une relation Ifrée-agglomération qui fait que c'est peut-être pas possible.* ». Cette réponse met en lumière **un paradoxe des dispositifs participatifs où une structure qualifiée d'indépendante est mandatée, tout en lui attribuant des rôles compatibles avec les attentes et les logiques institutionnelles en place. L'indépendance se heurte alors à des relations de dépendance implicite – financière, politique, etc. – qui peuvent limiter la dynamique et la portée des dispositifs expérimentés, et les cadres dans lesquels ils sont établis.** Une illustration concrète de ce déséquilibre dans le partenariat entre le consortium LRTZC et l'Ifrée est apportée par l'un des animateurs de la démarche lors de la seconde réunion collective. Revenant sur le moment de l'annonce de la fin du comité citoyen, il partage un sentiment de mise à distance du rôle de l'Ifrée dans la décision : « *Quand vous avez pris la décision – et je dis “vous” volontairement – d'arrêter le comité citoyen, on s'est fait la remarque en sortant de la réunion qu'en fait, on représentait l'Ifrée, mais à ce moment-là, on était en posture plutôt d'animation de la réunion. Et que nous, au fond, on s'est dit : ah ! Et à la fin, on a dit : mais on n'a même pas dit notre mot de se dire mais nous, en fait, on n'arrivait pas avec cette vision-là des choses. Et on n'a même pas argumenté sur des choses et*

autres. On a pris note de, ok, pourquoi, expliquez ? Et on a pris la place d'animer, de dire, allez-y, dites-nous plus clairement et comment est-ce qu'on le transmet au comité citoyen. On s'est mis au service du processus complètement, et non pas de dire mais, pour nous, il y a un enjeu d'aller jusqu'au bout sur l'auto-saisine, parce qu'il va peut-être se jouer autre chose sur l'auto-saisine. Peut-être qu'on aurait eu tort là-dessus, mais en tout cas... Voilà, ça vient illustrer le fait qu'on n'a pas complètement pris cette place-là, et je pense pour plein de raisons. ».

2.4.4. Les modalités de travail pour la production des avis du comité citoyen

Les modalités pratiques encadrant la production des avis par le comité citoyen ont aussi pu conditionner la portée de celui-ci : plusieurs enjeux sont ressortis concernant le calendrier et le temps alloué au travail collectif, le traitement de l'expertise, ou encore les échanges avec les porteurs des saisines.

Le temps alloué au processus de production des avis a été jugé globalement suffisant par les membres du comité citoyen (10 sur 15 le jugent adapté pour la seconde saisine), **bien que des frustrations aient été exprimées par l'équipe d'organisation et d'animation**. Celle-ci pointe un manque de temps effectif pour approfondir les réflexions ou permettre une véritable maturation collective des idées. Les contraintes de temps liées au nombre de séances de travail et à leur séquençement ont parfois généré un sentiment de précipitation dans la convergence des discussions, au détriment d'une prise en compte de la profondeur des échanges et de la diversité des points de vue : « *[J'ai eu] un sentiment régulier [...] de les inviter à resserrer trop vite leurs idées collectivement/de les faire converger vers une priorisation [...] La production d'un avis semblait donc pousser à une convergence sur ce qu'il y avait de commun, laissant de côté les divergences qui constituaient aussi la richesse du groupe.* ». Or, les membres du comité citoyen, interrogés sur le processus de la seconde saisine, se déclarent majoritairement satisfaits du déroulé général du travail et ne formulent pas de critiques sur l'encadrement de l'animation. Une seule remarque libre pointe un travail parfois trop dirigé, regrettant l'absence de véritable débat, qui aurait permis un cadre d'expression moins formel.

Le rapport à l'expertise, et plus largement aux différentes auditions qui ont eu lieu dans le cadre du comité citoyen, a constitué un autre point sensible dans la production des avis. Bien que les membres du comité se soient montrés satisfaits des auditions menées – avec une note moyenne de 7,5/10 à la question « *Etes-vous satisfait.e des auditions complémentaires [ndlr : en plus des réunions] organisées ?* » – plusieurs limites ont à nouveau été identifiées par les organisateurs et animateurs. D'une part, le temps et les moyens consacrés aux auditions ont été jugés insuffisants pour faire intervenir une diversité suffisante de profils : « *Si on souhaite qu'un comité puisse produire un avis étayé, il a besoin d'auditionner beaucoup d'experts et d'acteurs. Il a besoin de temps.* » ; « *A faire différemment : auditionner une plus grande diversité de personnes. Prévoir plus de budget pour ce dernier aspect.* ». D'autre part, la sélection des intervenants, en partie influencée par les conseils des porteurs des saisines, a pu orienter les débats. Le cadrage implicite opéré par les premiers experts entendus a pu orienter les réflexions du groupe dès le départ : « *On s'est aperçus qu[e] chaque intervenant amenait le groupe à prendre le sujet sous un certain angle et à se laisser emmener dans cet angle, et que c'était nous [animateurs] qui nous retrouvions à tenter d'élargir leur focale, à les décentrer de cette première vision en leur présentant un autre intervenant. [...] nous avons été trop optimistes sur le fait que les premières interventions donneraient une vision suffisamment large du sujet pour permettre aux participants d'exprimer des envies de creuser certains aspects.* ». Cette partie prenante exprime *a posteriori* l'intérêt de renforcer l'autonomie des membres du comité citoyen dans la définition et la recherche de ses besoins en matière d'expertise, voire de les encourager à mener eux-mêmes des enquêtes de terrain auprès des acteurs ou des publics concernés par les sujets traités.

Le manque de collaboration avec les porteurs et/ou destinataires des saisines constitue un autre facteur explicatif relevé par les organisateurs et animateurs du dispositif. Ils insistent sur **l'importance de construire et de maintenir des échanges réguliers et structurés entre les porteurs et destinataires des saisines et le comité citoyen pour garantir un travail efficace et éclairé** : « *J'organiserai davantage de rencontres entre les agents/élus de la saisine et le groupe pour créer plus de compréhension sur les difficultés, limites, motivation de chacun à trouver des solutions sur un sujet.* » ; et éviter que les instances participatives et techniques évoluent en parallèle, sans coordination tout au long du processus. Cet élément a partiellement évolué puisque l'insatisfaction du comité citoyen face à la réponse institutionnelle au premier avis a conduit les porteurs de la seconde saisine à mieux anticiper leur rôle, en collaborant plus étroitement avec les animateurs en amont. Cela a permis de construire une réponse plus cohérente et en phase avec les attentes du comité : « *Je savais qu'il y en avait plusieurs [du comité citoyen] qui étaient partis parce qu'ils étaient déçus. Donc clairement, si j'ai mis autant d'énergie là-dedans [dans la réponse à l'avis] et dans la forme, c'est aussi parce que j'avais ça en tête. Et on en parlait assez ouvertement, enfin moi j'en ai parlé ouvertement avec l'Ifrée, notamment pour comprendre dans quel piège il ne faut pas tomber. Et le piège c'était de ne pas dire "on fait déjà, merci".* »²⁸.

2.4.5. Les modalités de traitement des avis du comité citoyen

En ce qui concerne le traitement des avis finalement produits par le comité citoyen, l'un des éléments récurrents – et qui a déjà été mentionné – concerne les **difficultés de compréhension de la manière dont sont choisis et formulés les mandats, par ceux qui sont chargés d'y répondre**. Cela met en lumière **une certaine déconnexion : les personnes qui rédigent les saisines ne sont pas systématiquement celles qui reçoivent ou traitent les avis**. Cette discontinuité nuit à la cohérence d'ensemble de la chaîne de traitement et limite, de ce fait, l'influence que peut réellement exercer le comité citoyen. Cet élément prend tout son sens lorsqu'on le met en regard d'un autre point soulevé de façon marquante dans les enquêtes menées auprès des personnes en charge de l'organisation et de l'animation du comité citoyen. Celles-ci pointent surtout le **manque d'anticipation des avis formulés de la part des services et responsables concernés, ce qui traduit une faible préparation aux enjeux concrets liés à la réception des contributions citoyennes**. Il semble pourtant raisonnable de considérer que le fait même de saisir le comité citoyen sur un sujet traduit l'existence d'un enjeu important pour ses porteurs, ce qui devrait s'accompagner d'un certain niveau d'anticipation et de structuration dans la façon de répondre aux avis. Un animateur témoigne ainsi de la difficulté à « *jongler entre être l'interface du groupe qui a des attentes précises, se mobilise le week-end et en soirée, produit des choses concrètes, et une gouvernance floue, sur laquelle on ne pouvait pas s'appuyer et être sûre que les productions du groupe allaient être écoutées.* ». Organisateurs et animateurs insistent sur la nécessité de travailler « *avec des porteurs de saisine volontaires (en ce qui concerne les services et les élus) et qui ont réellement besoin du point de vue des citoyens* », des porteurs capables d'accueillir les avis dans de bonnes conditions avec des marges de manœuvre suffisantes, « *y compris en termes de posture* ». Ils imaginent ainsi des recommandations visant à mieux préparer les élus et services à la réception des avis dans le cadre de futurs dispositifs participatifs. Il s'agirait notamment de proposer un travail d'« *accompagnement du porteur de la saisine à recevoir l'avis et à reconnaître/conscientiser là où ça le fait bouger, et accepter de le donner à voir (dans l'intérêt de tous)* » ou prévoir « *de formation/préparation du porteur de saisine incluant les élus référents et pas seulement les agents (mais est-ce réaliste...)* ».

²⁸ Entretien, personne A travaillant sur les politiques de mobilité à la CDA de La Rochelle, 11 mars 2025

2.4.6. La visibilité locale du comité citoyen

La visibilité locale du comité citoyen – c’est-à-dire la manière dont son existence et ses travaux ont été rendus publics et, plus largement, la communication qui a pu en être faite par ses membres en dehors de toute publicité institutionnalisée – apparaît comme un dernier facteur déterminant pour comprendre ses effets limités. Cette question est pourtant apparue comme **un angle aveugle de l’analyse du dispositif : elle a été spontanément peu évoquée par les personnes enquêtées**. Une fois introduite, elle a pourtant révélé **un constat partagé : les productions du comité sont restées largement confinées au cercle des personnes directement impliquées dans la démarche**, sans réelle diffusion vers les élus, les agents non mobilisés, les autres acteurs du territoire ou le grand public. Des agents de la collectivité ou des partenaires institutionnels interrogés ont même admis qu’ils n’auraient pas eu connaissance des avis s’ils n’avaient pas été directement sollicités pour contribuer à la réponse. Une partie prenante à l’évaluation participative note que le travail du comité est « *peu connu des élus et agents de la CDA* ».

Ce manque de visibilité est d’autant plus significatif qu’il touche même des personnes pourtant attentives à la démarche. Un exemple particulièrement révélateur en témoigne : un salarié de l’Université, intéressé par le travail du comité car initialement candidat au tirage au sort pour y participer, a indiqué ne pas avoir eu connaissance du premier avis, et n’avoir eu accès au second qu’en raison de son implication professionnelle et de sa mise à l’agenda par la chaire *Participations, Médiation, Transition citoyenne*.

L’enquête par questionnaire menée auprès des membres du comité citoyen illustre également cette faible diffusion du travail du comité citoyen : **si une large majorité d’entre eux a évoqué son engagement dans le dispositif auprès de ses proches (14 personnes sur 17), ce partage s’estompe à mesure que l’on s’éloigne du cercle intime**. Seules 3 personnes ont mentionné avoir parlé de leur expérience à des collègues, 5 à des acteurs associatifs, et une seule via les médias ou les réseaux sociaux.

L’absence de visibilité, et plus particulièrement de publicité autour des travaux du comité, a sans doute contribué à réduire la portée de ses avis. Une partie prenante reconnaît lors de la dernière réunion collective de l’évaluation participative « *sa part de responsabilité* » sur ce point, et sa difficulté à trouver comment « *imposer politiquement la visibilité des travaux des différentes instances et notamment du comité citoyen* ». **Cette situation renvoie plus largement à une question politique de fond, déjà mentionnée : quel rôle le comité devait-il jouer sur le territoire ?** Devait-il rester une instance consultative, travaillant en huis clos, ou au contraire s’affirmer comme un acteur visible du débat public local – comme le défend l’un des élus interrogés, pour qui le comité aurait gagné à adopter une posture d’interpellation des responsables politiques, en s’exprimant publiquement, par exemple via la presse locale ou en organisant des réunions publiques ?

3. Conclusion

L’évaluation participative conduite *a posteriori* sur le comité citoyen a permis de revenir collectivement sur les intérêts, apports et limites de cette instance de gouvernance participative du projet « La Rochelle Territoire Zéro Carbone ». En impliquant **une diversité de parties prenantes étroitement associées au comité (membres du comité citoyen, acteurs politiques, acteurs techniques, animateurs, universitaires) dans la co-construction de son évaluation**, la démarche a favorisé une mise en discussion continue des attentes, des expériences et des opinions de chacun. Dans son ensemble, **le processus s’est révélé porteur d’une dynamique formative forte, susceptible d’alimenter des enseignements multiples**, tant individuels que collectifs, et d’éclairer non seulement le bilan du comité citoyen mais aussi la mise en place d’autres démarches participatives. Il serait à ce titre pertinent de mieux objectiver l’utilité de l’évaluation participative pour ses parties prenantes.

Le processus a notamment mis en lumière pour l'ensemble des acteurs, la portée limitée du comité citoyen, tant sur le projet zéro carbone et les politiques sectorielles associées, que sur les parties prenantes directement concernées. Malgré l'investissement sincère et la mobilisation de tous, le comité est apparu relativement déconnecté des décisions et actions liées à la politique environnementale et climatique du territoire. Les effets observés se sont révélés peu significatifs, c'est-à-dire qu'ils n'étaient pas de nature à transformer les orientations politiques d'un territoire, ou les représentations et pratiques des acteurs l'animant. Ces résultats ont conduit les parties prenantes à (re)questionner l'utilité du dispositif dans les conditions spécifiques de sa conception et de son déploiement.

Parmi ces conditions, l'évaluation participative a mis en évidence **l'absence d'objectifs véritablement partagés entre acteurs, générant des incertitudes durables et jamais harmonisées sur le rôle attendu du comité citoyen. Ces incertitudes renvoient notamment à la place que pouvaient ou devaient occuper les citoyens et citoyennes dans la transition écologique du territoire.** Les tensions observées entre des attentes d'avis concrets et opérationnels d'une part, et des aspirations à une expression plus politique notamment via le droit d'auto-saisine d'autre part, traduisent cette ambivalence. **Derrière ces divergences se pose la question du degré d'ouverture ou de fermeture des processus décisionnels par ceux qui en détiennent le pouvoir, ainsi que celle de la manière dont ces derniers conçoivent le pouvoir d'agir des citoyens sur l'action publique :** comme simples soutiens des représentants élus, comme partenaires critiques capables de réinterroger les choix opérés, ou comme véritables co-décideurs ?

Les limites d'influence du comité citoyen se sont d'autant plus manifestées qu'il a eu **du mal à trouver une place lisible et reconnue vis-à-vis du consortium LRTZC et des nombreux acteurs et partenaires du projet, malgré son inscription dans la gouvernance du programme.** L'incarnation politique forte de la CDA de La Rochelle dans cette configuration partenariale a notamment pu fragiliser la lisibilité de l'action du comité et sa légitimité à intervenir dans ou au-delà du périmètre LRTZC – une dynamique renforcée par la montée en puissance parallèle du CODEV, instance participative institutionnelle du territoire. **Mais les difficultés du comité citoyen ne peuvent être dissociées des tensions plus générales à l'œuvre dans le projet LRTZC lui-même, qui peine aussi à affirmer sa place dans la gouvernance locale.**

En arrière-plan de ces difficultés, se cristallise une tension plus générale qui cherche à faire coexister une instance participative avec la logique de l'appel à projets (AAP) comme l'AMI « Territoires d'Innovation », reposant sur un ensemble d'opérations prédéfinies qui, par définition, sont largement verrouillées, notamment sur les plans technique et financier. Dans ce cadre, le comité citoyen a été conçu comme une opération parmi d'autres, mise en place tardivement, ce qui limitait d'emblée sa capacité à influencer sur tout ou partie de l'architecture générale du projet. Cette situation participe pleinement à **illustrer l'effet pervers de l'intégration « par défaut » de dispositifs participatifs dans des logiques d'AAP, sans que soit réellement interrogée la compatibilité de cette logique de projet avec celle, fondamentalement politique, de la participation.** Car faire participer ne consiste pas simplement à informer ou à consulter : c'est aussi, et surtout, créer les conditions démocratiques d'un questionnement collectif sur les finalités et les modes de traitement des enjeux d'action publique, en rouvrant le débat sur les fondements politiques, sociaux et économiques des choix opérés – ce qui aurait pu ou dû être le cas dans le cadre du projet LRTZC.

Références

- Alkin, M. C., & Taut, S. M. (2003). Unbundling evaluation use. *Studies in Educational Evaluation*, 29(1), 1–12. [https://doi.org/10.1016/S0191-491X\(03\)90001-0](https://doi.org/10.1016/S0191-491X(03)90001-0)
- Arbour, M., Rouleau, A.-A., Brisebois, E., & Audet, R. (2020). L'évaluation participative : une synthèse à l'intention des partenaires de Montréal en commun. *Contributions de La Chaire de Recherche UQAM Sur La Transition Écologique*, 9.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Delahais, T., Devaux-Spatarakis, A., Revillard, A., & Ridde, V. (2021a). *Evaluation. Fondements, controverses, perspectives*. Editions science et bien commun.
- Delahais, T., Devaux-Spatarakis, A., Revillard, A., & Ridde, V. (2021b). Introduction : évaluer en fonction de quelles valeurs ? In T. Delahais, A. Devaux-Spatarakis, A. Revillard, & V. Ridde (Eds.), *Evaluation. Fondements, controverses, perspectives* (pp. 243–255). Editions science et bien commun.
- Greene, J. G. (1988). Stakeholder Participation and Utilization in Program Evaluation. *Evaluation Review*, 12(2), 91–116. <https://doi.org/10.1177/0193841X8801200201>
- ICPC. (2022). *L'évaluation de la participation : principes et recommandations*. 41.
- Juan, M. (2021). Les recherches participatives à l'épreuve du politique. *Sociologie Du Travail*, 63(1). <https://doi.org/10.4000/SDT.37968>
- Mazeaud, A. (2022). Le premier territoire littoral neutre en carbone ? La dépolitisation comme condition paradoxale d'une grande ambition climatique. *Pôle Sud*, 57(2), 21–38. <https://doi.org/10.3917/PSUD.057.0021>
- Mazeaud, A. (2024). *(In)capacités climatiques urbaines. Les contradictions d'une ville moyenne littorale à « l'avant-garde écologique »*. Habilitation à diriger des recherches, Département de Science politique, Université de Lille.
- SFE. (2006). *Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics*.
- Stufflebeam, D. (2001). Evaluation Values and Criteria Checklist. *Western Michigan University Evaluation Checklists*.