



HAL
open science

Programme de co-évaluation des conseils citoyens. Synthèse nationale

Léa Billen, Jeanne Demoulin

► **To cite this version:**

Léa Billen, Jeanne Demoulin. Programme de co-évaluation des conseils citoyens. Synthèse nationale. [Rapport de recherche] Université Paris Nanterre; Observatoire national de la politique de la ville. 2018. hal-03086330

HAL Id: hal-03086330

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-03086330>

Submitted on 22 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Programme de co-évaluation des conseils citoyens
dans le cadre des travaux de l'ONPV et avec le soutien du CGET

Synthèse nationale



Rapport réalisé par Léa Billen
Avec la collaboration de
Marie-Hélène Bacqué, Jeanne Demoulin, Romain Ladent, Jérémy Louis, Bénédicte Madelin

Associant les étudiants et enseignants des universités et grandes écoles suivantes : Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE) de Lyon, Ecole d'Urbanisme de Paris, Université de Bordeaux, Université François Rabelais de Tours, Université de Lille II, Université de Lyon, Université de Montpellier, Université Paris I Sorbonne, Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis, Université Paris Ouest Nanterre, Université de Picardie Jules Verne

Et les membres des conseils citoyens d'Alfortville, Amiens, Aubervilliers, Bagnolet, Bègles, Bondy, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Coulounieix-Chamiers, Epinay-sur-Seine, Furst Folschviller, Joué-lès-Tours, Grigny, Guéret, La Riche, La Rochelle, Le Pré-Saint-Gervais, L'Ile-Saint-Denis, Lille, Limoges, Lyon, Nanterre, Montreuil, Noisy-le-Sec, Oullins, Pantin, Paris, Pau, Pessac, Romainville, Ronchin, Saint-Denis, Saint-Ouen, Saint-Pierre-des-Corps, Thouars, Tours.

*Avec la participation active de la Coordination Pas sans Nous
et la collaboration du GIS Démocratie & Participation*

Sommaire

Introduction	3
La participation des habitants, leitmotiv de la politique de la ville.....	3
Les conseils citoyens, une innovation démocratique ?.....	4
Sur le terrain : des conseils citoyens très différents les uns des autres.....	5
Un programme de co-évaluation nationale	6
11 universités, 75 étudiants, 27 enseignants-chercheurs, 38 terrains de recherche.....	7
Un an de travail collaboratif.....	8
Note méthodologique	9
Un objectif de co-évaluation	9
Des méthodologies	9
Cinq axes d'étude	12
1. Un renouvellement des profils des participants ?	13
Mobiliser au-delà des « habitués ».....	13
Les deux collèges : donner une place aux citoyens « non-organisés » ?.....	16
Une vague de démobilisation qui touche d'abord les « profanes ».....	18
2. Une instance indépendante et autonome ?	20
L'animation du conseil citoyen : de l'élu au technicien ?	20
L'autonomie financière et juridique : se constituer en association pour être autonome financièrement ?	22
3. Acteur du contrat de ville ou acteur du quartier ?	24
Le conseil citoyen, partenaire du contrat de ville ?	24
Le conseil citoyen, acteur de terrain ?	26
Quand les conseillers citoyens s'emparent de la question du renouvellement urbain.....	27
4. Un espace parmi d'autres d'expression des paroles habitantes	29
Les conseillers citoyens, « représentants » des habitants ?.....	29
Conseil citoyen et associations : collaboration ou concurrence ?.....	31
Conseil citoyen : une nouvelle couche dans le mille-feuille des instances participatives ?	32
5. Faut-il former, comment former et qui former ?	33
Quelle formation pour les conseillers citoyens ?.....	33
Former les techniciens ?.....	35
Conclusion	36
Pistes de travail.....	37
Bibliographie.....	38



Quartier de l'Albatros, Guéret (Creuse)

Source : L. Douté, 15/06/2017

Introduction

La participation des habitants, leitmotiv de la politique de la ville

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014, qui crée les conseils citoyens, s'inscrit dans la continuité de précédents législatifs qui signalent en France l'émergence d'un « impératif délibératif »¹. Le représentant élu, décideur habituel dans un système représentatif, n'est plus le seul à détenir la légitimité pour définir le bien commun, lequel peut aussi être élaboré par le partage d'arguments rationnels entre des acteurs divers. Les champs de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbain sont les premiers touchés par cette redéfinition de l'esprit de l'action publique. La politique de la ville est née, à la fin des années 1970, dans un contexte de luttes urbaines menées par des collectifs d'habitants et des urbanistes et architectes militants qui remettent en cause le modèle d'intervention sur la ville des Trente glorieuses et en appellent à prendre en compte les besoins et les ressources des habitants². Ce mouvement autogestionnaire restera marginal, mais suffisamment emblématique pour que les premières expérimentations de la politique de la ville, dans les années 1980, tiennent compte de cette « demande de participation »³ : la participation des habitants est au cœur de la démarche de développement social lancée en 1983 par H. Dubedout⁴. A la fin des années 1990, l'institutionnalisation de la politique de la ville va de pair avec une étatisation et une technicisation de ses modes d'action. L'injonction à participer s'affirme dans les textes officiels mais, lorsqu'elle est mise en œuvre, elle répond davantage à un souci d'adhésion des populations locales à des programmes conçus à l'échelle nationale qu'à une volonté de prendre en compte des contre-pouvoirs citoyens.

Les fondements idéologiques de cet impératif participatif sont multiples : le succès des notions de délibération, participation ou concertation tient justement dans leurs contours flous qui leur permettent d'être reprises par une diversité d'acteurs selon des acceptions différentes⁴. La politique de la ville n'échappe pas à cette ambiguïté, entre idéal autogestionnaire dans le contexte des luttes urbaines, roue de secours de la démocratie représentative locale face à un abstentionnisme grandissant, moyen de modernisation des politiques publiques sur le modèle du *New Public Management*, ou outil de responsabilisation des « exclus » qui sont invités à participer pour réduire eux-mêmes leur marginalisation sociale, économique et politique⁵. Parmi ces objectifs divers et parfois contradictoires, la politique de la ville semble avoir privilégié l'injonction à participer qui s'éloigne des vertus que conférerait H. Dubedout à la démocratie participative⁶.

En juillet 2013, M.-H. Bacqué et M. Mechmache remettent au ministre de la ville François Lamy un rapport intitulé « Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous », qui propose de donner à voir la participation comme une pratique potentiellement émancipatrice, autour de la notion d'*empowerment*⁷. Respectivement sociologue à l'université Paris Nanterre et président de l'association AC Le Feu, M.-H. Bacqué et M. Mechmache y défendent une vision de la participation fondée sur une double dynamique d'interpellation (pour faire remonter des revendications ou des propositions citoyennes aux pouvoirs publics ou aux acteurs privés) et d'initiative (la société civile se voyant reconnaître la légitimité à porter des réponses concrètes aux enjeux qu'elle identifie, ces réponses pouvant dans un second temps être soutenues et suivies institutionnellement). Cette double dynamique n'exclut pas la rencontre avec une participation plus institutionnelle dans la lignée d'un « activisme délibératif » défendu par A. Fung (2011) qui suppose « d'articuler logique de contre-pouvoirs et gouvernance participative »⁷. Pour mettre en œuvre cette participation, le rapport s'achève sur une plus trente propositions, dont la mise en place de Tables de Quartier, espaces de mobilisation citoyenne réunissant associations et collectifs d'habitants et la création de dispositifs de co-décision intégrant les citoyens dans les instances locales et nationales de la politique de la ville. Si la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de février 2014 n'a pas suivi ces propositions, elle inscrit la co-construction dans la loi, en prévoyant la mise en place des conseils citoyens qui reprennent certains éléments de ces propositions tout en s'en éloignant sur certains points fondamentaux.

¹ Blondiaux L. & Sintomer Y. (2009), « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, n°63, pp. 28-38

² Tissot S. (2007), *L'Etat et les Quartiers, Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, Coll. Liber, 300 p.

³ Carrel M. (2013), *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Editions, 266 p.

⁴ Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, Coll « La vie des idées », 109 p.

⁵ Helly D. (1999), « Une injonction : appartenir, participer. Le retour de la ville de la cohésion sociale et du bon citoyen », *Lien social et Politiques*, n°41, pp. 34-46

⁶ Dubedout H. (1983), *Ensemble, refaire la ville*, Rapport au premier ministre, 122 p.

⁷ Bacqué M.-H. & Biewener C. (2013), *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, 175 p.

⁸ Bacqué M.-H. (2016), « De la recherche à l'expertise et à l'engagement », *Sociologie*, n°4, vol.6, pp. 401-416

Les conseils citoyens, une innovation démocratique ?

Les conseils citoyens sont des instances obligatoires créées dans chaque quartier prioritaire et composées d'un collège d'habitants et d'un collège d'acteurs de terrain (associations, commerçants, professionnels libéraux), le collège « habitants » étant issu au moins en partie d'un tirage au sort. Ils sont investis de trois missions principales : favoriser l'expression des habitants et usagers aux côtés des acteurs institutionnels, co-construire les contrats de ville à toutes les étapes de la démarche contractuelle et sur tous les volets du contrat, stimuler et appuyer les initiatives citoyennes. Ils exercent ces missions en autonomie et en toute indépendance des pouvoirs publics.

Les conseils citoyens tels qu'ils ont été définis par les textes de référence¹ tentent en effet d'apporter des réponses aux insuffisances des dispositifs participatifs observées jusqu'ici par la littérature scientifique et les acteurs de terrain. On retiendra quatre innovations principales, relatives à l'horizon fixé pour la participation, la nature du pouvoir exercé par les conseillers citoyens, leur composition et le mode de relation avec les institutions. Le cadre juridique du conseil citoyen n'est cependant pas exempt d'un certain nombre de tensions qui préfigurent les obstacles rencontrés pour la mise en œuvre, sur le terrain, de ce dispositif.

¹ Loi n°2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014

Cadre de référence des conseils citoyens, publié par le Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports en juin 2014

Limites des dispositifs participatifs préexistants	Innovations proposées par le cadre juridique du conseil citoyen	Tensions apparentes dans le cadre juridique du conseil citoyen
Restriction de l'horizon de la participation à l'étape du diagnostic et à l'échelle micro-locale.	Participation à chaque étape du contrat de ville (élaboration, mise en œuvre, évaluation). Constitution à l'échelle du quartier mais horizon de la participation porté à l'échelle de l'intercommunalité.	Loi promulguée en février 2014, cadre de référence publié en juin 2014, contrats de ville signés au premier trimestre 2015 : calendrier trop serré pour permettre une pleine association des conseils citoyens au diagnostic et à l'élaboration du contrat de ville.
Participation limitée à des démarches de consultation, voire de simple information. Pouvoir essentiellement consultatif et non décisionnel.	Considéré comme partenaire à part entière de la politique de la ville aux côtés des acteurs institutionnels. Co-construction du contrat de ville.	Le terme de co-construction est retenu, mais celui de co-décision, discuté lors des débats à l'Assemblée nationale, est écarté.
Sous-représentation des personnes d'origine étrangère, des jeunes, des personnes en situation de précarité, parfois des femmes.	Tirage au sort prenant en compte une exigence de parité et la présence de jeunes. Ouverture du conseil citoyen aux mineurs et aux étrangers non communautaires.	Peu de moyens pour accompagner les tirés au sort. L'objectif d'élargir le public de la participation se heurte à un cadre très institutionnel : participation aux instances de pilotage d'une politique très techniciste.
Dépendance vis-à-vis du pouvoir représentatif qui fixe les modalités pratiques et les règles de fonctionnement des dispositifs participatifs.	Indépendance et autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics.	Création du conseil citoyen confiée aux pouvoirs publics et liste de leurs membres soumise à une validation par arrêté préfectoral, après consultation du maire et du président de l'EPCI.

Sur le terrain : des conseils citoyens très différents les uns des autres

La loi de 2014 a fixé un certain nombre de contraintes pour la création des conseils citoyens dont les trois principales sont rappelées par la circulaire du 15/10/14 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration du contrat de ville¹ : l'autonomie, les deux collèges et le tirage au sort, et la représentation dans les instances du contrat de ville. Si la loi prévoyait la publication d'un arrêté, ce sont finalement des notes de cadrage et des circulaires qui ont été remises aux acteurs locaux : le cadre de référence national et les circulaires qui l'ont suivi sont venus préciser les modalités d'application, mais ils n'ont pas valeur légale et les préfets s'en tiennent à une certaine souplesse dans leur application. On observe ainsi une grande variabilité dans la mise en œuvre des conseils citoyens en fonction des contextes locaux. Différents facteurs explicatifs peuvent être avancés : les choix politiques municipaux, l'histoire des politiques participatives de chaque ville, les contextes politiques et leurs évolutions récentes, l'échéance ou non d'un projet de renouvellement urbain, la configuration du tissu associatif dans chaque ville et dans chaque quartier, la présence ou non de fractures urbaines entre les différents quartiers d'une même ville.

La présente synthèse se propose de :

- ❖ Dégager des tendances communes entre les conseils citoyens
- ❖ Mettre en lumière leur diversité à l'échelle nationale
- ❖ Analyser les multiples manières dont ils se saisissent d'enjeux communs

Ce document a été produit à partir d'études de cas réalisées par des étudiants en master de géographie, aménagement et urbanisme, sciences politiques, sociologie et évaluation des politiques publiques dans le cadre d'un programme national de co-évaluation des conseils citoyens.

¹Circulaire du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et de la secrétaire d'Etat chargée de la Ville du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration du contrat de ville



Portraits de conseillers citoyens lors de la journée de clôture du programme le 01/07/2017

Réalisation : E. Surmont

Un programme de co-évaluation nationale

Suite à la création des conseils citoyens par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, diverses initiatives ont permis d'assurer un suivi de la mise en place de cette nouvelle instance participative.

- ❖ Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a mené des « enquêtes flash » auprès des délégués du préfet au cours de l'année 2015 afin de recueillir les informations chiffrées sur la mise en place des conseils citoyens.
- ❖ Ces questionnaires ont été complétés au cours de l'année 2016 par une enquête menée conjointement par l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) et le CGET auprès des chefs de projet politique de la ville. Les résultats de cette enquête ont été publiés dans le rapport annuel de 2016 de l'ONPV¹.
- ❖ Une enquête a été réalisée par l'IRDSU auprès de 120 professionnels de la politique de la ville et du développement social urbain en mai 2015 par questionnaire et entretiens individuels².
- ❖ Une journée de bilan a été organisée par la Coordination Pas sans Nous et l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne le 10 juin 2016, réunissant 150 personnes – habitants, responsables associatifs, professionnels et élus³.
- ❖ Une enquête sur la participation des représentants associatifs aux conseils citoyens a été publiée en juin 2017⁴.

En 2016, dans le cadre des travaux de l'ONPV, un programme de co-évaluation nationale est porté par l'Université Paris Nanterre et l'Université Paris 1 Sorbonne et soutenu par le CGET en collaboration avec la Coordination Pas sans Nous. Il associe onze universités pour la production d'évaluations qualitatives de conseils citoyens, conduites par des habitants et des étudiants en master. Il se veut complémentaire des enquêtes menées précédemment : il s'inscrit dans une démarche qualitative, pédagogique et participative :

- ❖ Ce programme se déploie sous la forme d'études de cas et d'un travail de terrain au plus près des conseillers citoyens. Il n'a donc pas de visée exhaustive et systématique à l'échelle nationale, mais cherche plutôt à mettre en lumière la diversité des contextes locaux.
- ❖ Ces études de cas sont réalisées par des étudiants venus d'horizons disciplinaires différents (sociologie, sciences politiques, urbanisme et aménagement, évaluation des politiques publiques, etc.), encadrés par des enseignants-chercheurs dans le cadre de mémoires, de projets tutorés ou de stages professionnels.
- ❖ Ce projet de recherche avait vocation à associer les conseillers citoyens intéressés à la démarche selon des modalités qui différaient selon les contextes locaux. Il s'agissait alors de croiser les regards et les savoirs en suscitant une collaboration entre étudiants, conseillers citoyens et acteurs associatifs.

¹ Observatoire national de la politique de la ville (2016), *Rapport annuel 2016*, Commissariat général à l'égalité des territoires, 152 p. www.onpv.fr

² IRDSU (2015), *Mise en œuvre des conseils citoyens : une démarche à inscrire dans la durée*, 24 p. www.irdsu.net

³ Coordination Pas sans Nous & Institut de la Concertation (2016), *Conseils citoyens : où en est-on deux ans après le vote de la loi ?*, Texte issu de la journée d'échanges organisé le 10 juin 2016, 7 p. www.passansnous.org

⁴ Le Mouvement Associatif & CGET, « Participation des associations aux conseils citoyens », juin 2017, 19 p.

Présentation des ateliers par les étudiants lors de la journée de clôture du programme de co-évaluation

Source : L. Alemany, 01/07/2017



11 universités, 75 étudiants, 27 enseignants-chercheurs, 38 terrains de recherche

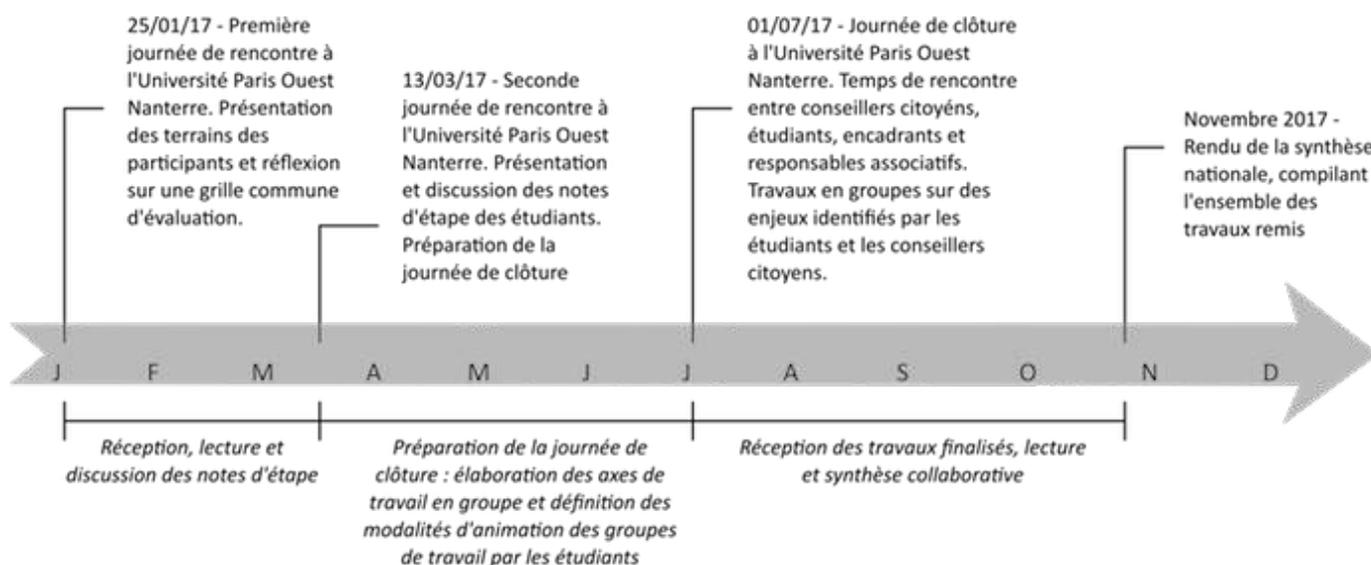
Structure de rattachement	Encadrant-e-s	Etudiant-e-s	Discipline	Format de l'étude	Ville(s) d'étude
Université Paris Nanterre	Frédéric Dufaux	Néomie Méritus, Yoann Quemerai, Thomas Duboy, Amale Errami, Manel Bennacer, Julia Guibert, Mathilde Savary	Urbanisme	Projet tutoré - commande de Plaine Commune	L'Île-Saint-Denis, Aubervilliers, Epinay-sur-Seine
Université Paris Nanterre	Jérémy Louis	Juliette Laisné, Zakia Kaci Amer, Julien Chaumet, Emilie Braire, Mandy Koster, Claire Chompret, Romy Jean, Nicolas Vergne	Urbanisme	Projet tutoré - commande de la ville de Nanterre	Nanterre
Université Paris Nanterre	Marie-Hélène Bacqué	Elsa Blondel	Urbanisme	Mémoire de recherche (M2)	Saint-Denis
Ecole d'urbanisme de Paris	Jeanne Demoulin	Geoffrey Bonnal, Agathe Clarisse, Antoine Durand, Laura Estève, Timothé Germe, Jules Guineberteau, Megdouda Hammouche, Anna Hatet, Ihssane Lahlou, Constance Launay, Floriane Lavigne, Ludovic Mazot, Justine Mémoire, Juliette Ozun, Cécile Pillard, David Pinto, Thomas Poirier, Laurianne Portier, Pauline Roquet Montégon, Emilie Seguin, Alexandra Spyridopoulou, Uta Von Stebut, Youstra Toujgani	Urbanisme	Projet collectif en vue de la validation d'un cours	Bondy, Bagnole, Le-Pré-Saint-Gervais, Montreuil, Pantin, Romainville
Ecole d'urbanisme de Paris	Jeanne Demoulin	Maureen Alberio	Urbanisme	Mémoire de recherche (M1)	Paris (18 ^e arrondissement)
Ecole d'urbanisme de Paris	Jeanne Demoulin	Charline Vasseur	Urbanisme	Mémoire de recherche (M1)	Saint-Ouen, L'Île-Saint-Denis
Ecole d'urbanisme de Paris	Jeanne Demoulin	Sally Traoré	Urbanisme	Mémoire de recherche (M1)	Alfortville
Université Paris 1	Sylvie Fol et Marie-Hélène Bacqué	Léa Billen	Urbanisme et aménagement	Mémoire de recherche (M2)	Bondy, Noisy-le-Sec, Romainville
Université Paris 8	Agnès Deboulet	Tarik Adda-Ali, Louise Bernstein, Julien Bihet, Laetitia Mokrani, Jordan Mongongnon, Jacob Henry, Felipe Kayser Fernandes, Julie Lavayssière, Julia Marquez, Pascal Renault, Thomas Vogt	Sociologie	Projet collectif en vue de la validation d'un cours	Saint-Denis
Université Paris 8	Sylvain Adam	Amélie Calafat, Adrien Poirson, Lélia Gruber, Hector Marzo, Viktoria Dora Angyal, Soatiana Rjoelisoa, Zhuolun Wang	Urbanisme	Projet collectif en vue de la validation d'un cours	Saint-Denis
Université Paris 8	Yves Sintomer	Charlotte Fouillet	Sciences politiques	Doctorat	Clichy-sous-Bois
Université de Bordeaux	Sandrine Rui Laurent Meissel	Claire Van den Bussche	Sociologie	Mémoire de recherche (M2)	Pau
Université de Bordeaux	Sandrine Rui Mehdi Hazgui	Camille Bousquet	Sociologie	Mémoire de recherche (M2)	Pessac, Bègles
Université de Bordeaux, Centre de ressource Pays et Quartiers d'Aquitaine et Forum urbain	Sandrine Rui Christine Roman Aurélie Couture	Laura Douté	Sociologie	Mémoire de recherche (M2)	Bordeaux, La Rochelle, Coulounieix-Chamiers, Guéret, Limoges, Thouars
Université de Tours et Engrenage	Héloïse Nez	Lucie Elie	Analyse de l'action publique	Mémoire de recherche (M2)	La Riche, Saint-Pierre-des-Corps, Joué-lès-Tours
Université de Tours	Nora Semmoud	Méloody Guillemeau	Géographie et aménagement	Mémoire de recherche (M2)	Tours
Université de Montpellier	Olivier Noël	-	Intermédiation et développement social	Journées du développement social et poursuite de la démarche en 2017-2018	Montpellier
Université de Lyon Centre de ressources de Lyon	Fabien Bressan, Guillaume Faburel, Mathilde Giraud	Harijaona-Sarah Andriamanankaja, Victor Babin, Chloé Bouzigue, Glodi Misengelomami, Arthur Vincent	Etudes urbaines	Validation de la mention « Ville et Environnements Urbains »	Oullins et Lyon (5 ^e arrondissement)
ENTPE de Lyon	Emmanuel Martinais, Marine Huet, Julien Lebian	-	Ingénierie des travaux publics	Projet de cours	Vaulx-en-Velin
Université de Lyon	Valérie Sala Pala	Alice Daquin	Sciences politiques	Mémoire de recherche (M2)	Grigny
Université de Lille 2 - CERAPS	Rémi Lefebvre	Yannick Gauthier	Action publique territoriale	Mémoire de recherche (M2)	Département du Nord
Université Picardie	Myriam Bachir	Gwenaëlle Bouhier	Evaluation des politiques publiques	Mémoire de recherche (M2)	Amiens et Folschviller

Un an de travail collaboratif

Coordonné par une équipe composée d'enseignants-chercheurs, de responsables associatifs volontaires et d'une étudiante en stage, ce projet de recherche a donné lieu à deux journées de rencontre entre étudiants et encadrants organisées à l'Université Paris Nanterre avec le soutien du GIS Démocratie et Participation et la collaboration de la Coordination Pas sans Nous. Entre ces temps forts, des collaborations ont vu le jour entre des étudiants engagés sur des terrains proches et des notes d'étape ont été partagées, relues et discutées par l'ensemble des étudiants participant au projet. Ce projet s'est conclu par une journée de travail rassemblant étudiants, enseignants-chercheurs, conseillers citoyens et responsables associatifs engagés ou intéressés par la démarche de co-évaluation. Cette journée avait pour objectif de susciter un partage d'expériences entre les différentes parties prenantes du programme à partir des thèmes identifiés au préalable par les étudiants et les conseillers citoyens. Un livret présentant les résumés des études menées dans le cadre du programme a été produit et remis aux participants de la journée.

La présente synthèse nationale a été élaborée sur la base de l'ensemble des études réalisées, mais également des productions issues des différents temps de rencontre de ce projet.

Les Actes de la journée du 1^{er} juillet 2017 et le livret des résumés des études sont consultables sur le site de la Coordination Pas sans Nous.
www.passansnous.org



Note méthodologique

Un objectif de co-évaluation

La politique de la ville a été pionnière dans le mouvement d'évaluation des politiques publiques. Dans les années 1980, elle se dessine comme une politique expérimentale, ce qui rend la démarche évaluative nécessaire. Les chercheurs en sciences sociales voient dans l'évaluation un moyen de rompre avec la pratique d'une recherche déconnectée de la transformation sociale et de mettre leur discipline au service de l'action publique¹. Mais dans les années 1990, on assiste à un double mouvement d'institutionnalisation et de morcellement de la politique de la ville, donc de son évaluation : les commandes se multiplient mais portent le plus souvent sur des dispositifs ou des étapes et non sur l'ensemble de la mise en œuvre des documents contractuels, contrats de ville ou contrats urbains de cohésion sociale. On assiste alors à un divorce entre travaux académiques et évaluations, ces dernières étant le plus souvent confiées à des hauts-fonctionnaires ou des bureaux d'étude.

La démarche de co-évaluation des conseils citoyens affiche une volonté de renouer avec une conception de l'évaluation comme « débat démocratique »² au sens où l'entendait le philosophe P. Viveret. Il s'agit d'une démarche impliquant l'ensemble des acteurs dans la réflexion – chercheurs, administrations, politiques mais aussi habitants et usagers –, et prenant pour point de repère un projet de société partagé. En rapprochant l'université de l'action publique et de la transformation sociale, cette démarche de co-évaluation s'inscrit dans la lignée des préconisations du rapport Mehmache-Bacqué qui invitait les habitants et acteurs associatifs à se saisir des ressources universitaires pour réaliser des contre-expertises. C'est dans cette optique que le terme de « co-évaluation » a été retenu, bien qu'il ait fait l'objet d'un débat lors de la première journée de rencontre du programme, certains préférant les termes d'« observatoire » ou d'« état des lieux » pour éviter celui d'évaluation, associé aux méthodes du *New Public Management* et à la notion de contrôle, d'autres mettant en garde sur la sur-utilisation du préfixe « co- » dans le langage des politiques publiques actuelles et lui préférant l'usage de l'adjectif « partagé ».

Les participants du programme se sont cependant entendus sur l'esprit d'une co-évaluation : une réflexion menée en collaboration avec les conseillers citoyens, les acteurs associatifs et les professionnels dans le but d'apporter du sens à leur pratique et, le cas échéant, de contribuer à l'améliorer.

¹ Epstein R. (2009), « A quoi sert l'évaluation ? Les leçons de la politique de la ville », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n°9, pp. 187-197

² Viveret P. (1989), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Paris, La Documentation française

Des méthodologies

Cette démarche de co-évaluation s'est heurtée à un certain nombre de contraintes, identifiées dès la première journée de rencontre entre les participants du projet de recherche : l'absence de demande sociale initiale à la co-évaluation, le temps nécessaire à la construction d'un rapport de confiance, la démobilisation de nombreux conseillers citoyens, celle-ci entraînant une sur-mobilisation des conseillers citoyens actifs déjà très occupés par les activités habituelles de leurs conseils, l'hétérogénéité des calendriers universitaires et des formats requis pour les différents travaux, la méfiance, parfois, vis-à-vis d'une démarche envisagée comme soit inutile, soit intrusive, soit subversive.

Face à ces contraintes, la méthodologie a été largement laissée à l'appréciation des étudiants sur leurs terrains respectifs afin de permettre la meilleure adaptation de la démarche aux besoins des acteurs rencontrés d'une part, et aux préoccupations personnelles des étudiants d'autre part. Une grille de questions commune a été élaborée lors de la première journée de rencontre, à titre indicatif, mais les étudiants restaient libres de s'en saisir de la manière la mieux adaptée. Les participants au programme se sont cependant entendus sur l'intégration, dans la méthodologie, d'au moins un point d'étape avec les conseillers citoyens, afin d'assurer, sinon la réalisation d'une co-évaluation au sens plein du terme, au moins celle d'une « évaluation co-produite »¹. Voici quelques exemples de méthodologies mises en place par les étudiants sur le terrain pour associer les acteurs concernés à la démarche d'évaluation.

¹ Morvan A. (2013), « Recherche-action » in *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et participation www.dicopart.fr

Un débat inter-conseils citoyens à Saint-Denis

Ayant choisi d'étudier deux conseils citoyens dans la ville de Saint-Denis, celui du Franc-Moisin et celui du Grand-Centre-ville, tous deux confrontés à des enjeux de restructuration urbaine et sociale, Elsa Blondel a proposé d'animer une rencontre entre les deux conseils citoyens autour du thème du renouvellement urbain. En effet, alors que le conseil citoyen du Grand-Centre-ville semblait disposer de ressources pour se saisir de cet enjeu – il a notamment été accompagné par l'association APPUII¹ – le conseil citoyen du Franc-Moisin était en demande d'accompagnement et de retours d'expériences sur ce sujet. Du fait d'une indisponibilité des membres du conseil citoyen du Grand-Centre-ville, cette rencontre n'avait pas encore eu lieu à la rentrée 2017.

¹ APPUII - Alternative pour des projets urbains ici et à l'international - est une association composée d'enseignants-chercheurs, de professionnels des métiers de la ville, d'étudiants, de membres d'associations locales et d'habitants de quartiers populaires intervenant en soutien à des demandes d'habitants qui se mobilisent pour que la ville se fasse avec eux.
appuii.wordpress.com

Entretiens collectifs et frises de vie en Nouvelle-Aquitaine

Un entretien collectif d'une durée d'environ 1h30 a été réalisé avec chacun des six conseils citoyens étudiés. Les échanges avec les participants étaient orientés vers la réalisation d'une frise de vie du conseil citoyen, articulée autour de grandes questions structurantes : Qu'est-ce que le conseil citoyen ? À quoi sert-il ? Quelles sont les étapes marquantes du conseil citoyen selon vous ? Qu'aimeriez-vous que le conseil citoyen soit ? Quelles perspectives d'avenir pour le conseil citoyen ?



Frise de vie » d'un conseil citoyen de Nouvelle-Aquitaine réalisée dans le cadre d'une séance d'accompagnement animée par PQA

Source : L. Douté, 2017

Une posture d' « agent double » à Pau : apprentie chercheuse et employée d'une collectivité

Claire van den Bussche avait pour mission de stage de relancer la dynamique participative qui avait été initiée dans les deux quartiers prioritaires de Pau, Saragosse et Ousse-des-Bois. Son enquête repose ainsi sur une posture de participation observante durant des réunions de conseils citoyens qu'elle était chargée d'accompagner. Elle a ainsi dû composer avec une triple posture : agente territoriale, animatrice d'un dispositif participatif et chercheuse en sociologie. C'est cette dernière « casquette » qui lui a permis d'adopter un regard réflexif à la fois sur le dispositif participatif qu'elle accompagnait et sur sa propre posture.

Etudiante et stagiaire dans une structure d'accompagnement militante à Tours : comment garder de la distance ?

Lucie Elie a été amenée à accompagner les conseils citoyens qu'elle étudiait dans le cadre de son stage à l'Engrenage¹. Soucieuse de garder la distance nécessaire à l'analyse sociologique vis-à-vis de son terrain de recherche, elle refusait de voter lors des réunions du conseil citoyen, bien que les conseillers citoyens l'aient invitée à le faire et à intervenir lors des discussions. Cette posture a pu créer de la frustration auprès des conseillers citoyens et des membres de l'Engrenage.

¹ L'Engrenage est une coopérative d'éducation ouvrière militante qui pense la démocratie non pas comme un état mais comme une pratique et l'éducation populaire comme une pédagogie de la démocratie.

lengrenage.blogspot.fr

L'étudiante devenue conseillère citoyenne à Saint-Ouen

Le choix de Charline Vasseur d'étudier le conseil citoyen de Saint-Ouen a été motivé par son envie de s'engager pour la ville où elle réside. Après avoir attendu une validation politique de sa démarche de recherche de la mairie de Saint-Ouen, elle a finalement intégré le conseil citoyen à la suite de l'invitation d'une conseillère citoyenne. Auprès des acteurs qu'elle rencontre, elle fait valoir sa double posture d'étudiante en urbanisme et d'habitante engagée de Saint-Ouen. Au cours des réunions du conseil citoyen, les membres la sollicitent pour connaître son opinion de « jeune » dans un contexte où les jeunes sont sous-représentés au sein du conseil citoyen. Elle est désormais membre à part entière du conseil citoyen et continue de s'y investir.

Une restitution à mi-parcours à Noisy-le-Sec

Léa Billen a assisté à toutes les réunions du conseil citoyen de Noisy-le-Sec entre décembre 2016 et septembre 2017. En avril 2017, une première présentation des résultats a été mise à l'ordre du jour de la réunion : l'objectif était de discuter avec les conseillers citoyens les premiers résultats de son enquête de terrain, d'identifier avec eux les angles morts de l'analyse et de réfléchir aux défis du conseil citoyen et aux éventuelles pistes de travail pour y faire face. Ce qui aurait pu prendre la forme d'une présentation formelle s'est plutôt apparenté à une discussion, les conseillers citoyens n'ayant pas hésité à intervenir au fil de l'eau. Certains constats ont été infirmés ou nuancés, d'autres ont donné lieu à des réflexions mises à l'ordre du jour des réunions suivantes, comme la question de la relation avec les élus noisécens.

L'organisation d'une séance-débat à Grigny

Après avoir obtenu l'accord des membres du conseil citoyen de Grigny pour observer leurs réunions, Alice Daquin a proposé aux conseillers citoyens d'organiser et d'animer un débat pour discuter des difficultés de mobilisation du conseil et trouver ensemble des solutions. Un compte-rendu de ce débat, enrichi de ressources utiles, a ainsi été communiqué aux conseillers citoyens et l'animatrice du centre social, chargée de l'animation du conseil citoyen, s'est appuyée sur ce document pour définir une mission de service civique autour de la redynamisation du conseil citoyen.

Schéma d'acteurs : les rôles des acteurs du projet de renouvellement urbain du quartier Basilique à Saint-Denis et leurs interactions

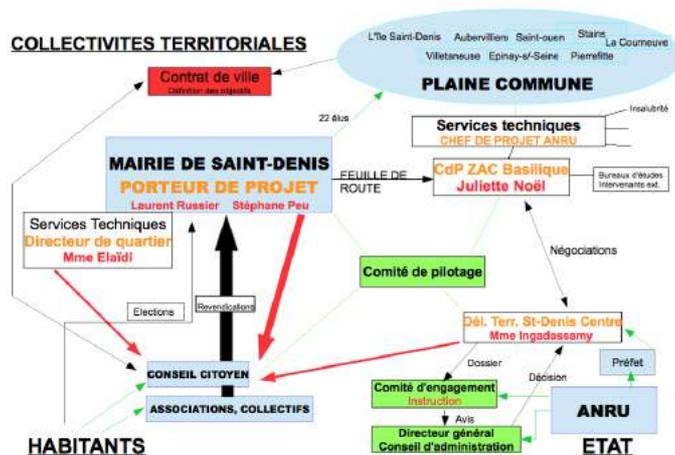
Réalisation : A. Calafat & A. Poirson, 2017

Des parcours commentés du quartier à Tours

Mélody Guillemeau avait envisagé d'organiser des parcours commentés du quartier par les habitants et les conseillers citoyens afin de se rendre sur les lieux fréquentés et évités du quartier et de recueillir leurs représentations et retours d'expériences tout au long du parcours. Mais les nuisances sonores rendaient difficile l'enregistrement et la prise de note était contrainte par les conditions météorologiques. Ces contraintes ont limité la mise en œuvre effective de cette méthodologie.

La portée explicative du schéma à Saint-Denis

A partir des cartes proposées par les bureaux d'étude mandatés par la ville de Saint-Denis pour produire un diagnostic urbain du quartier Basilique, des études et documents institutionnels disponibles sur le projet urbain, et d'entretiens réalisés auprès des acteurs institutionnels, les étudiants de Paris 8 ont dessiné leurs propres feuillets afin de synthétiser les informations ainsi recueillies à destination des conseillers citoyens. Ils ont ensuite cherché à produire une analyse des discours portés sur le projet urbain en identifiant le rôle de chaque acteur de l'élaboration du projet de renouvellement urbain et en rendant compte de leurs interactions réelles, au-delà des textes juridiques et politiques. Ils ont pour cela proposé au conseil citoyen un schéma d'acteurs explicatif, révélateur du système d'acteurs à un instant *T*.



- ❖ Les étudiants se sont rarement contentés de la posture du « simple observateur »¹, prenant des notes à l'écart sans participer à la discussion. Le plus souvent « observateurs qui participent », prenant ponctuellement la parole lorsque les conseillers citoyens les sollicitaient, parfois même « participants qui observent » lorsqu'ils étaient eux-mêmes considérés comme des conseillers citoyens, les étudiants ont cherché à répondre aux besoins que les conseillers citoyens exprimaient, mobilisant les outils qu'ils estimaient les plus adaptés.
- ❖ Lorsque la recherche s'élaborait dans le cadre d'un stage, les étudiants ont dû composer avec leur mission (accompagner, former ou animer les conseils citoyens) et la culture de la structure concernée (culture militante à l'Engrenage, culture institutionnelle à la mairie de Pau, par exemple) pour mener à bien leur recherche.

¹. Peretz, H. (2004), *Les méthodes en sociologie : l'observation*, Paris, La Découverte, coll. Repères

Cinq axes d'étude

Les cinq axes d'étude choisis pour élaborer ce rapport sont issus d'une réflexion menée par les étudiants et les conseillers citoyens sur les différents terrains étudiés en vue de l'organisation de la journée de clôture du programme de co-évaluation. Entre mars 2017 et juillet 2017, chaque étudiant avait pour mission de faire remonter à l'équipe de coordination nationale les thèmes à aborder lors de cette journée de rencontre. Ces suggestions ont servi de base à l'élaboration du programme des ateliers de la journée de clôture et à la synthèse nationale. Les réflexions issues de la journée de clôture ont également été prises en compte pour la rédaction de ce rapport, au même titre que les différents travaux remis à l'issue du programme de recherche.

1. Un renouvellement des profils des participants ?	13
2. Une instance indépendante et autonome ?.....	20
3. Acteur du contrat de ville ou acteur du quartier ?	24
4. Un espace parmi d'autres d'expression des paroles habitantes	29
5. Faut-il former, comment former et qui former ?	33



Discussions en atelier, journée du 1^{er} juillet 2017
Source : L. Alemany

1. Un renouvellement des profils des participants ?

L'une des ambitions du conseil citoyen était d'offrir une réponse à l'une des limites des dispositifs participatifs : la constitution d'un public d'habités, proches de la décision publique, parmi lequel les jeunes, les étrangers non communautaires et les personnes en situation de grande précarité sont sous-représentés, alors même qu'ils sont surreprésentés dans les quartiers prioritaires. Les conseils citoyens ont-ils permis de renouveler le public des participants ? Qui sont ceux qui les font vivre ?

Mobiliser au-delà des « habitués »

L'introduction du tirage au sort dans la loi de 2014 devait permettre de réaliser ce renouvellement des profils des participants. Si la loi de 2014 prévoyait un tirage au sort pour l'ensemble du collège « habitants », le cadre de référence offrait une certaine souplesse dans sa mise en pratique : une partie des membres du collège « habitants » pouvait être tirée au sort sur la base d'une liste de volontaires constituée à partir d'un appel à candidature largement diffusé. Mais la majorité des membres du collège « habitants » étaient supposés être tirés au sort sur un panel de listes (listes électorales, fichiers des organismes HLM, fichiers EDF, répertoire d'immeubles localisés, etc.) car aucune liste n'est complètement inclusive en elle-même. Le tirage au sort devait ensuite être établi selon un système de quotas permettant d'assurer la parité entre hommes et femmes et de réserver un certain nombre de places aux jeunes.

En pratique, le tirage au sort a été mis en place de manière inégale, le plus souvent uniquement à partir d'un appel à candidature diffusé par les canaux habituels des municipalités (journal municipal, site internet de la ville, affichage et urnes dans les espaces publics de proximité, etc.). Dans certaines villes, ces appels à candidature ont été accompagnés de démarches en direction des personnes les plus éloignées des dispositifs participatifs (porte-à-porte, tables de quartier, ateliers citoyens, etc.). Ces différents modes de recrutement ont-ils permis de mobiliser au-delà des « habitués » ?

	CC de Warembourg	CC de Saint-Ouen	CC de Bondy	CC du Sanitas (Tours)	CC de Pessac et Bègles
% de personnes déjà engagées	89%	ND	86%	ND	78%
% de femmes	56%	72%	75%	71%	50%
Age moyen	45	46	39	54	48
% de retraités	33%	0%	25%	57%	14%
% de professions intermédiaires et supérieures	22%	45%	ND	0%	28%

Profils des membres actifs de 6 conseils citoyens étudiés

Sources :
Y. Gauthier ;
C. Vasseur ;
L. Billen ;
M. Guillemeau ;
C. Bousquet

		CC de Pantin	CC de L'Île-Saint-Denis	CC de Grigny	CC de Warembourg
ARRÊTÉ PREFECTORAL	Collège « Acteurs locaux »	4	17	Pas de collège « acteurs locaux »	ND
	Habitants tirés au sort	10	14	ND	ND
	Habitants volontaires	6	-	ND	ND
	TOTAL	20	31	ND	35
CONSEILLERS CITOYENS ACTIFS	Collège « Acteurs locaux »	3	18	Pas de collège « acteurs locaux »	4
	Habitants tirés au sort	4	2	0	0
	Habitants volontaires	2	-	11	5
	TOTAL	9	20	11	9

Composition des différents collèges des 4 conseils citoyens proposés en exemple ci-dessous

Sources :
Y. Gauthier ;
T. Germe, J. Guineberteau,
A. Hatet, E. Seguin ;
C. Vasseur ;
A. Daquin

A Pantin, un tirage au sort à l'adresse suivi d'une action de porte-à-porte

Parmi les 16 membres du collège « habitants » du conseil citoyen de Pantin inscrits sur l'arrêté préfectoral, 10 l'ont rejoint suite à un tirage au sort à l'adresse. Le pôle Démocratie locale a procédé à un tirage au sort des numéros d'immeuble dans chaque quartier prioritaire de la ville. Des actions de porte-à-porte ont ensuite été réalisées auprès de chaque appartement des immeubles tirés au sort. Les 10 personnes retenues sont celles que le pôle Démocratie locale a réussi à convaincre au cours du porte-à-porte : il s'agit donc à l'échelle de chaque immeuble, d'une démarche de volontariat.

Parmi les 9 personnes encore actives sur 20, la part des habitants tirés au sort est légèrement supérieure à celle des habitants volontaires : le tirage au sort à l'adresse suivi du porte-à-porte semble avoir permis de faire connaître le conseil citoyen à des personnes qui n'auraient pas forcément répondu à l'appel à candidature et de les fidéliser.

A Grigny, un mode de recrutement défavorable à la participation des jeunes

La création et le portage du conseil citoyen de Grigny ont été attribués au centre social associatif de la ville qui devait procéder au tirage au sort à partir des listes de locataires de l'unique bailleur social du quartier. Si cette liste avait le mérite de prendre en compte un large panel d'habitants, elle ne permettait pas de tirer au sort les personnes qui ne sont pas inscrites sur le bail, et notamment les enfants des locataires. Par ailleurs, aucun des tirés au sort n'est venu à la première réunion du conseil citoyen. Plus que le tirage au sort, c'est à travers les relations interpersonnelles que la mobilisation a été la plus efficace : certains des membres réguliers du conseil citoyen l'ont rejoint à la demande d'une animatrice du centre social.

Ce mode de recrutement a favorisé la participation des femmes d'une cinquantaine d'années qui prennent part aux activités du centre social, au détriment des plus jeunes, moins connus de l'animatrice. Sur les 11 membres du conseil citoyen, on compte ainsi 9 femmes, 6 personnes de plus de 56 ans et aucun habitant de moins de 25 ans alors que ceux-ci représentent 40% de la population du quartier. Aucun des membres du conseil citoyen du Vallon n'est engagé par ailleurs dans un parti ou une association à caractère ouvertement revendicatif ou politique. Hormis une femme travaillant au Conseil régional et un retraité, la plupart ont des emplois peu qualifiés (agent d'entretien, service d'aide à la personne). Leurs origines sont variées, à l'image du quartier (portugais, français, algériens, tunisiens). Si le mode de recrutement du conseil citoyen a été défavorable aux jeunes, il a cependant permis de mobiliser des personnes éloignées des sphères de la participation habituelles.

A L'Île-Saint-Denis, un tirage au sort sur plusieurs listes qui a manqué de suivi

A L'Île-Saint-Denis, 200 personnes sur les 3 quartiers prioritaires ont été tirées au sort à partir d'une compilation de trois listes : les listes électorales, la liste des personnes inscrites aux activités municipales (cantines, soutien scolaire, etc.), la liste des nouveaux recensés. La liste des personnes inscrites aux activités de la ville devait permettre d'ouvrir le tirage au sort aux personnes non inscrites sur les listes électorales tandis que la liste des nouveaux recensés ciblait les jeunes entre 16 et 18 ans n'ayant pas encore la possibilité de voter. Sur les 200 courriers envoyés suite au tirage au sort, 30 retours ont été reçus, dont 14 positifs. Il n'a donc pas été nécessaire de procéder à un second tirage au sort : les 14 répondants ont été retenus. Parmi eux, seuls 2 étaient encore actifs en septembre 2016 : un homme et une femme, non racisés, d'une soixantaine d'années, appartenant à la catégorie socio-professionnelle des cadres et professions intellectuelles supérieures, et très engagés dans leur quartier. L'absence de suivi des personnes tirées au sort peut expliquer cette forte démobilitation du collège « habitants ».

Tables de quartier et porte-à-porte à Warembourg¹

La constitution du conseil citoyen de Warembourg a été précédée de tables citoyennes pour co-construire le contrat de ville. A cette occasion, le chef de projet politique de la ville a rencontré un jeune homme sorti du système scolaire sans diplôme, en recherche d'emploi, membre du bureau d'une association dont il était cofondateur et adhérent actif du centre social. C'est lui qui a été chargé, dans le cadre d'une mission de service civique, d'aller à la rencontre des habitants des 80 adresses tirées au sort sur les 600 adresses du quartier prioritaire afin de les convaincre d'entrer dans le collège « habitants » du conseil citoyen. Les refus se sont multipliés et, une fois arrivé à la fin de la liste, il a poursuivi le porte-à-porte afin de convaincre d'autres habitants. Il est ainsi parvenu à convaincre une jeune mère célibataire sans activité professionnelle, éloignée de la vie associative et politique du quartier, de rejoindre le conseil citoyen. Celle-ci est passée de suppléante à titulaire et est toujours active au sein du conseil, bien qu'elle n'ait pas souhaité occuper de responsabilités particulières (présidente, secrétaire, trésorière) lors du passage en association faute d'un sentiment de légitimité. Jeune, habitant du quartier de longue date et reconnu pour la multiplicité de ses engagements locaux, la personnalité du porteur de l'offre de participation s'est révélée déterminante pour susciter l'adhésion de personnes éloignées des sphères de la participation.

¹ Le nom de la ville a été modifié par l'étudiant par souci d'anonymisation.

- ❖ **Les méthodes mises en place pour recruter les conseillers citoyens ont souvent manqué d'un travail de mobilisation en amont** (dans le cas d'un tirage au sort « strict » ou d'un appel à candidature diffusé par les canaux classiques des municipalités) **et/ou d'un travail d'accompagnement et de suivi en aval** (dans le cas de démarches de mobilisation originales). Le sentiment d'urgence qui a accompagné la création des conseils citoyens, mais surtout le manque de volonté politique et de financements *ad hoc* pour mener ce type de démarches, en interne ou par le biais d'un tiers extérieur, peuvent expliquer cette mise en œuvre inégale du tirage au sort. Les actions de mobilisation sur le terrain (porte-à-porte à Pantin et Warembourg, par exemple) et de suivi des personnes tirées au sort ont démontré leur efficacité pour élargir le public de la participation.
- ❖ **On observe dans certains conseils citoyens un renouvellement des profils sociologiques des participants** : les employés et les ouvriers sont davantage présents qu'ailleurs, les personnes racisées sont bien représentées. Parmi les personnes dont la présence s'explique par une disponibilité biographique, on retrouve les personnes retraitées mais également les personnes sans-emploi. Les femmes sont souvent majoritaires, contrairement à d'autres instances participatives comme les conseils de développement local : on peut y voir une représentation du conseil citoyen comme instance dédiée à la vie sociale de proximité et au bien-vivre quotidien, domaine auquel les femmes, et particulièrement quand elles ne disposent pas d'un capital financier et social élevé, sont souvent assignées. Les jeunes de moins de 25 ans, en revanche, restent les grands absents des conseils citoyens : bien que des places leur aient souvent été réservées lors de la phase de création, soit elles n'ont pas été pourvues, soit les jeunes se sont assez vite démobilisés, confirmant la nécessité de démarches spécifiques en direction des jeunes.
- ❖ **Du point de vue des parcours d'engagement, le renouvellement des profils des participants est très marginal**. Les conseillers citoyens sont dans leur grande majorité des personnes déjà engagées dans le tissu associatif local ou dans d'autres instances de participation. On constate ainsi que les conseillers citoyens dont le profil sociologique conduirait à conclure à un renouvellement du public de la participation (mère isolée, personne allophone, jeune au chômage, etc.), ne sont souvent pas si éloignés du profil des habitués de la participation si l'on considère leur parcours d'engagement (délégué de parents d'élève, responsable syndical, militant dans une association, etc.).



Conférence gesticulée sur la politique de la ville réalisée et jouée par la Table de quartier d'Étouvie le 01/07/2017
Source : L. Alemany

Les deux collèges : donner une place aux citoyens « non-organisés » ?

La distinction entre les deux collèges « habitants » et « acteurs locaux » renvoyait au même souci de dédier une place particulière aux citoyens « non-organisés »¹ : un soupçon pèse en effet sur les associations prenant part à des dispositifs de démocratie participative, accusées d'entraver la participation des habitants dits « ordinaires » ou envisagées comme les victimes naïves d'une récupération de la participation par les pouvoirs publics. Mais les collèges « habitants » comptent bien souvent des personnes dont les parcours d'engagement pourraient les avoir conduits dans les collèges « acteurs locaux ». Quelle place prennent les représentants de ces associations au sein du conseil citoyen : ont-ils un rôle moteur qui permettrait de renforcer le poids du conseil citoyen auprès des acteurs institutionnels ou leur « surinvestissement »² est-il une entrave à la participation des habitants « non-organisés » ?

¹ Talpin J. (2013), « Mobiliser les quartiers populaires », *La Vie des Idées*, www.laviedesidees.fr

² Lidgi S. (2002), « Conseils de quartier, mode d'emploi », *Pouvoirs locaux*, vol. 2, n°53, p. 8

Une interpénétration des collèges « habitants » et « acteurs locaux » à Bondy

La faible mobilisation au sein des conseils citoyens peut finir par rendre la distinction entre les deux collèges assez artificielle : les conseillers citoyens actifs, qui sont souvent moins d'une dizaine, mettent davantage l'accent sur l'unité du « noyau dur » face à ceux qui se sont démobilisés plutôt que sur des distinctions internes au « noyau dur ». A Bondy, le collège « habitants » est pour partie composé de personnes qui auraient pu déposer une candidature dans le collège « acteurs locaux » mais qui ont préféré s'investir au conseil citoyen « en tant qu'habitant » : c'est le cas de deux conseillères citoyennes du collège « habitants » de Bondy, déjà engagées dans l'associatif et/ou professionnellement, qui souhaitent avoir un engagement « personnel », sur leur lieu de vie, et parler en leur nom propre et pas au nom d'une structure. Réciproquement, on trouve dans le collège « acteurs locaux » des acteurs associatifs qui par ailleurs habitent le quartier, pour lesquels savoirs militants et savoirs habitants se superposent. Dans les statuts de l'association du conseil citoyen, la distinction entre les deux collèges n'a pas été retenue.

Des postures contrastées au sein des collèges « acteurs locaux » à L'Ile-Saint-Denis et à Saint-Ouen

Les membres des collèges « acteurs locaux » des conseils citoyens de L'Ile-Saint-Denis et de Saint-Ouen oscillent entre le surinvestissement et le sous-investissement. Certains ont acquis des savoir-être et des savoir-faire dans le milieu associatif qui renforcent leur sentiment de légitimité à prendre la parole, voire à la confisquer en vue de défendre les intérêts de l'association qu'ils représentent. D'autres sont au contraire déjà très investis par ailleurs et n'ont pas de temps à consacrer au conseil citoyen. Lorsqu'il s'agit de salariés d'association, les réunions du conseil citoyen peuvent être comptées sur leur temps de travail ce qui leur permet d'être présents, sans déboucher forcément sur un investissement supérieur.

A Torneville¹, des acteurs associatifs trop prudents ?

Une coordination inter-conseils citoyens a vu le jour à l'échelle de l'agglomération. La première initiative de cette coordination a été source de conflits, révélateurs d'un décalage entre les attentes des acteurs associatifs et celles des habitants au sein des conseils citoyens. Il s'agissait d'interpeller le préfet par courrier sur *i.* l'obligation d'associer l'un des conseils citoyens au projet de renouvellement urbain (cela permettait à ce conseil d'être soutenu par les autres dans sa démarche), *ii.* l'obligation d'attribuer aux conseils citoyens un budget de fonctionnement. Lors d'une réunion où la signature commune de la lettre devait être votée, la déléguée du préfet s'est invitée autour de la table. Les membres des collèges « acteurs locaux », jugeant cette action trop revendicative dans un contexte où leurs associations dépendent fortement des subventions publiques, se sont abstenus, tandis que les membres des collèges « habitants » ont voté en faveur de la signature. L'un des conseils citoyens de la coordination, porté par un centre social municipal et animé par un chargé de mission de la ville, s'est désengagé de la coordination suite à cet épisode.

¹ Le nom de la ville a été modifié par souci d'anonymisation

A Saint-Denis, une forte présence de « leaders » diplômés et militants

Le conseil citoyen du Grand-centre-ville de Saint-Denis est majoritairement composé de personnes détentrices d'un diplôme supérieur et dotées d'un capital militant important qu'elles réinvestissent dans le conseil citoyen (légitimité dans la prise de décision, maîtrise de l'art oratoire, aisance dans les réunions, etc.). Une conseillère citoyenne dont le conseil citoyen constitue le premier engagement a ainsi souligné la dépendance du conseil citoyen vis-à-vis de ces personnes qui jouent un rôle moteur mais dont l'investissement peut se révéler inhibant pour les « profanes ». Tandis qu'elle souhaiterait établir une distinction entre « être conseiller citoyen » et « être militant », l'une des conseillères citoyennes active dans une association considère au contraire qu'« être citoyen, c'est être militant ».

- ❖ Dans certains conseils citoyens, la particularité du collège « acteurs locaux », où les acteurs associatifs sont souvent majoritaires, se manifeste par des compétences (aisance à la prise de parole, connaissance du fonctionnement des institutions, maîtrise de l'écrit, etc.), des attentes (avoir leur mot à dire sur l'attribution des subventions publiques, gagner en légitimité auprès des pouvoirs publics, etc.) et des pratiques (établissement d'un rapport de force, recours à la négociation ou au contraire frilosité vis-à-vis de la revendication, suivant le contexte politique local) différentes des membres du collège « habitants ».
- ❖ Dans d'autres conseils citoyens, la distinction entre les deux collèges s'efface soit parce que les « profanes » sont absents – y compris dans le collège « habitants » –, soit parce que les acteurs associatifs sont également des habitants du quartier, soit parce que l'opposition se joue plutôt avec les membres inactifs du conseil ou avec les acteurs institutionnels.

Portrait de conseiller citoyen
Réalisation : E. Surmont



Une vague de démobilisation qui touche d'abord les « profanes »

Tous les conseils citoyens sont confrontés à la démobilisation d'une part importante de leurs membres : les listes des arrêtés préfectoraux ne sont souvent plus un reflet fidèle de la réalité, si elles l'ont jamais été. Un certain nombre de personnes inscrites sur les arrêtés préfectoraux ne se sont jamais effectivement rendues à une réunion, mais ceux qui avaient participé à la phase de démarrage se sont largement démobilisés après les premières réunions, aboutissant à l'émergence de « noyaux durs » composés d'une petite dizaine de personnes.

La démobilisation a d'abord concerné les personnes les moins familières des dispositifs de participation et du fonctionnement des institutions, les personnes déjà engagées devenant majoritaires. Celles-ci jouent souvent un rôle moteur dans les conseils citoyens, mais elles peuvent aussi monopoliser la parole et étouffer la participation des « profanes », accélérant leur démobilisation. Quels sont les facteurs de la démobilisation et pourquoi concernent-ils d'abord les « profanes » ?

Le primat du fonctionnement sur le projet collectif à Saint-Denis

Le conseil citoyen du Grand-centre-ville de Saint-Denis est majoritairement composé de personnes détentrices d'un diplôme supérieur. Les enseignants et enseignants-chercheurs sont surreprésentés. La plupart des conseillers citoyens ont un capital militant important qu'ils réinvestissent dans le conseil citoyen (légitimité dans la prise de décision, maîtrise de l'art oratoire, aisance dans les réunions, etc.). Ceux qui ne disposaient pas de ces atouts, et en particulier les personnes tirées au sort, se sont démobilisés. L'un des membres actifs interprète cette démobilisation par la « constitution d'une petite bureaucratie » : le conseil citoyen s'est d'abord focalisé sur ses règles de fonctionnement avant de définir son projet collectif. Cette longue réflexion sur la forme s'est révélée peu inclusive et peu mobilisante, la forme primant sur le fond.

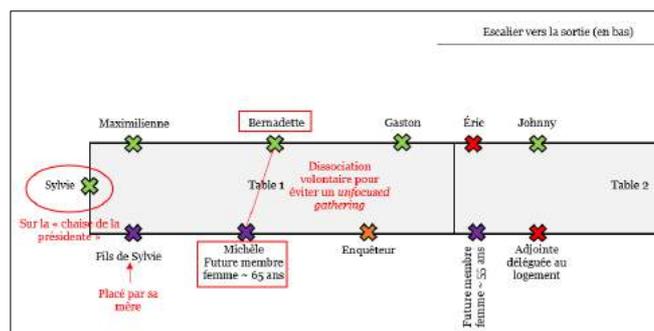
Des rapports hiérarchiques au sein du conseil citoyen de Bruant¹

Le conseil citoyen de Bruant a procédé, à l'occasion de sa constitution en association, à l'élection d'un bureau. Se sont portés volontaires les participants qui disposaient le plus de capitaux prédisposant à l'engagement, entraînant l'auto-exclusion des personnes les moins familières de la prise de parole en public ou des comptes-rendus écrits. Depuis son élection, la présidente se place systématiquement en bout de table, ouvre la séance, fixe l'ordre du jour, anime les réunions, place les différents participants autour de la table et sanctionne les prises de parole qu'elle juge intempestives. L'omniprésence et l'omnipotence de la présidente poussent un certain nombre de conseillers vers le désengagement : « franchement, je suis partie parce que ça ressemblait plus à une monarchie qu'à une démocratie là-bas dedans » - confie une enquêtée qui s'est désengagée en prétextant un accroissement de ses responsabilités professionnelles.

¹ Le nom de la ville a été modifié par l'étudiant par souci d'anonymisation.

L'usage du numérique et ses effets démobilisants à L'Ile-Saint-Denis

Le conseil citoyen de L'Ile-Saint-Denis a recours aux mails et à une plateforme de partage de ressources en ligne pour assurer la communication entre ses membres. Or certains de ses membres ne disposent pas d'adresse mail, voire d'ordinateur. Un des membres du conseil citoyen s'était alors engagé à leur remettre les documents en main propre. Outre que le partage des informations auprès de ces personnes dépend alors de la disponibilité et de la régularité de ce conseiller citoyen, ce mode de communication ne permet pas à ces personnes de participer aux échanges lorsqu'il s'agit, par exemple, de travailler sur un document à distance. Face à l'exigence d'une maîtrise des outils informatiques pour participer pleinement aux activités du conseil citoyen, les personnes les moins connectées se sont démobilisées.



Plan de table de la réunion du conseil citoyen de Bruant le 03/04/2017

Réalisation : Y. Gauthier, 2017

Un décalage entre les aspirations des jeunes et les activités du conseil citoyen à Grigny

Les jeunes hommes majeurs qui occupent de manière régulière les espaces extérieurs du quartier sont absents du conseil citoyen. Outre une méthode de recrutement qui leur était défavorable, c'est un sentiment de mise à l'écart et de défiance vis-à-vis des pouvoirs publics locaux qui l'explique. Depuis une dizaine d'années, plusieurs générations de jeunes revendiquent l'ouverture d'un local autogéré mais n'ont jamais été entendues. L'un des jeunes s'est rendu à une réunion du conseil citoyen lors de laquelle il a porté cette revendication à la connaissance des membres du conseil et des techniciens présents. S'il a pu prendre la parole à la fin de la réunion, l'essentiel de la séance a été consacré à une discussion sur la programmation des actions dans le cadre du contrat de ville, à laquelle il a peu pris part, si ce n'est pour poser des questions révélant son manque de familiarité vis-à-vis du fonctionnement de la politique de la ville.

Le conseil citoyen comme groupe ouvert, avec des entrées et sorties permanentes à Paris

Le Contrat de ville de Paris définit le conseil citoyen comme « une instance ouverte et fluide, une plateforme (principe d'entrées / sorties permanentes) se donnant les moyens de son propre renouvellement et de la mobilisation d'autres habitants selon les questions traitées » (Contrat de ville de Paris 2015-2020, p.96). La chargée du suivi des conseils citoyens parisiens à la municipalité explique ainsi que le cadre légal du conseil citoyen a été adapté à Paris afin de permettre la mise en place d'instances plus ouvertes, évitant la désignation de « super habitants » et permettant un engagement plus flexible. S'il existe un groupe moteur, les réunions sont publiques et chacun est susceptible d'y participer sur la durée et la thématique de son choix. La question de la mobilisation a donc été traitée en laissant ouverte la possibilité de degrés de mobilisation différents en fonction des envies et des contraintes de chacun.

- ❖ Le décalage entre les attentes de certains conseillers citoyens et les missions qui leur ont été données par les acteurs institutionnels est une source majeure de démobilisation : de nombreux conseillers citoyens se sont engagés pour agir concrètement en faveur de l'amélioration des conditions de vie dans leur quartier et non pour assister à des réunions institutionnelles. Les acteurs associatifs sont moins concernés par ce facteur de démobilisation, car leurs attentes vis-à-vis de cette instance correspondaient davantage au volet institutionnel du cadre de référence.
- ❖ Il faut cependant relever d'autres facteurs de démobilisation : violence symbolique, technicité et caractère chronophage du dispositif, primat de la forme sur le fond, constitution de rapports hiérarchiques entre « habitués » et « profanes »... Ces facteurs concernent en premier lieu les personnes les plus éloignées des sphères de la participation.
- ❖ Cette démobilisation fait peser l'essentiel de la charge de travail sur les membres d'un « noyau dur » restreint qui multiplie déjà les engagements associatifs et participatifs. Elle contribue également à éloigner le conseil citoyen des préoccupations habitantes et à limiter sa capacité d'action en direction des habitants.



Conférence gesticulée sur la politique de la ville réalisée et jouée par la Table de quartier d'Etouvie le 01/07/2017

Source : L. Alemany

2. Une instance indépendante et autonome ?

À la différence d'autres instances de participation chapeautées par les pouvoirs publics comme les conseils de quartiers, les conseils citoyens sont censés être indépendants. Pour autant, les rapports qui unissent les conseillers citoyens et les pouvoirs publics varient beaucoup en fonction des contextes locaux et mettent à l'épreuve cette exigence d'indépendance.

L'animation du conseil citoyen : de l'élu au technicien ?

Le caractère obligatoire des conseils citoyens rend les collectivités locales, et en particulier les municipalités, responsables de leur création. Celles-ci étaient supposées s'appuyer sur des initiatives préexistantes sur la base d'un diagnostic préalable des pratiques participatives sur le territoire, mais ce dernier a rarement été réalisé. Les services techniques municipaux chargés de la création des conseils citoyens (le plus souvent les services démocratie locale et/ou politique de la ville) ont donc fait face à une injonction contradictoire qui les engageait à assurer l'indépendance d'une instance qu'ils avaient largement contribué à créer. Si les élus ont bien souvent exercé une influence durant la phase de constitution et de recrutement des conseils citoyens (cas de cooptation, par exemple), ils sont le plus souvent absents des réunions une fois les conseils constitués. Les techniciens, en revanche, assument bien souvent une fonction de formation, d'accompagnement, voire d'animation des conseils citoyens.

A Noisy-le-Sec, un accompagnement par un trinôme de techniciens

Le conseil citoyen de Noisy-le-Sec a été accompagné par un trinôme de techniciens aux compétences complémentaires : le chef de projet politique de la ville et la cheffe de projet renouvellement urbain assuraient l'accompagnement du conseil citoyen sur les volets techniques de la politique de la ville, tandis que la chargée de démocratie de proximité a assuré pendant la première année la mobilisation des conseillers citoyens, l'organisation des réunions et l'élaboration des comptes-rendus. Le conseil citoyen est aujourd'hui en cours d'autonomisation, mais le lien avec les techniciens est maintenu, le chef de projet politique de la ville continuant d'assister à la plupart des réunions, en passant d'un rôle d'animateur à un rôle de personne-ressource. Ce changement de posture a permis au conseil citoyen de gagner en indépendance mais sa présence signifie que le rapport instauré entre conseil citoyen et techniciens est la collaboration, sans que d'autres types de relations aient été envisagés (interpellation, confrontation, rapport de force, etc.).

Un agent municipal animateur du conseil citoyen à Douville¹

Adjoint au maire sous la dernière mandature, l'actuel animateur du conseil citoyen de Douville est également en charge de la gestion urbaine de proximité au sein de la municipalité. Il a piloté la création du conseil citoyen et anime désormais les réunions. À chacune d'elles, il rédige un compte-rendu, différent de celui destiné aux membres du conseil citoyen et le remet à son élu référent pour assurer un aller-retour entre le conseil citoyen et la municipalité. Lors d'une réunion, il a pris l'initiative d'inviter l'adjointe au maire à la politique de la ville sans en informer les conseillers citoyens qui ont, à cette occasion, exprimé leur inquiétude quant à leur autonomie.

¹ Le nom de la ville a été modifié par souci d'anonymisation.

Isolement vis-à-vis des élus et surinvestissement des acteurs institutionnels à Montfourneau²

Durant les réunions, les conseillers citoyens sont moins nombreux que les invités extérieurs, généralement des acteurs institutionnels. La réunion commence par un mot de l'animatrice du centre social ou du chef de projet politique de la ville. Elle prend ensuite moins la forme d'un débat entre les conseillers citoyens que celle de questions-réponses entre conseillers citoyens et invités.

Du côté des élus, le conseil citoyen est peu sollicité. Se félicitant de ne pas assister au conseil et de respecter ainsi son indépendance, les élus semblent utiliser cette mise à distance pour laisser le conseil citoyen à l'écart des décisions, contribuant de fait à limiter son rôle à de l'animation de quartier.

² Le nom de la ville a été modifié par souci d'anonymisation.

Un accompagnement par une structure de médiation sociale à Paris

Les conseils citoyens parisiens étaient accompagnés par les équipes de développement local (EDL) du service politique de la ville. Pour répondre à la préoccupation des EDL qui estimaient délicate leur posture d'agents de la ville et d'accompagnateurs d'instances indépendantes, la ville et les conseils citoyens ont décidé de faire appel à des adultes-relais. La préfecture de Paris a suggéré de faire porter les postes par une structure de médiation sociale. Une méfiance est perceptible chez un certain nombre de conseillers citoyens envers des accompagnateurs dont ils n'ont pas piloté le recrutement, qui peuvent avoir accès à la boîte mail du conseil citoyen et qui doivent régulièrement rendre compte à leur hiérarchie du déroulé des réunions du conseil citoyen. L'un des membres du conseil citoyen du 18^e arrondissement a ainsi suggéré que ces comptes-rendus pouvaient être envoyés directement par les conseillers citoyens afin d'en maîtriser le contenu. Le recours à un tiers extérieur n'a pas suffi ici à garantir l'indépendance aux yeux des conseillers citoyens dans la mesure où les pouvoirs publics restaient commanditaires.

Garants, facilitateurs, moteurs : les postures des acteurs institutionnels auprès des conseillers citoyens de Nouvelle Aquitaine

En Nouvelle Aquitaine, l'étudiante a pu identifier trois types différents de postures adoptées par les acteurs institutionnels. A l'instar du rôle de « garant de la concertation » défini dans la charte de la concertation du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement de 1996, certains acteurs institutionnels viennent légitimer et appuyer les conseils citoyens auprès des autres acteurs du contrat de ville, jouant le rôle d'interface entre les deux. Ce rôle est majoritairement investi par les délégués du préfet. D'autres prennent le rôle de facilitateurs : ils rendent les instances du contrat de ville accessibles aux conseillers citoyens de manière plus concrète que les « garants », en préparant les séances avec les conseillers citoyens, en assurant la traduction des termes techniques et la familiarisation avec le déroulé des réunions institutionnelles. Cette posture est davantage choisie par les chefs de projet politique de la ville et/ou les chargés de démocratie locale. Enfin, certains acteurs institutionnels assurant l'animation du conseil citoyen prennent un rôle moteur : cela se traduit par un investissement pour créer des opportunités supplémentaires de participation, pour impliquer les conseillers citoyens dans de nombreux projets, multiplier les thématiques abordées et maintenir la dynamique collective. Cette dernière posture, souvent adoptée par les directeurs de centres sociaux, s'avère la plus problématique en terme d'indépendance car le technicien n'est plus seulement l'interlocuteur du conseil citoyen pour son volet institutionnel, il le fait vivre comme collectif habitant.

- ❖ Les conseils citoyens ont bien permis de mettre à distance les élus de la dynamique de participation. Mais, dans certains cas, les élus ont prétexté le respect de l'indépendance pour éviter d'apporter un soutien financier au fonctionnement du conseil ou d'entendre les revendications des conseillers citoyens, le souci d'indépendance devenant un prétexte pour isoler le conseil citoyen.
- ❖ Si les élus sont absents des conseils citoyens, les techniciens sont au contraire très présents. Les relations entre conseillers citoyens et techniciens varient fortement d'un contexte à l'autre, de la co-construction (dans un travail quotidien de collaboration) au rapport de force lorsqu'un désaccord apparaît, en passant par l'interpellation, comme l'autorise la loi du 27 janvier 2017¹. Mais les relations sont rarement conflictuelles, soit que cette posture ne soit pas désirée par les conseillers citoyens, soit que ces derniers ne soient pas en mesure de l'assumer, notamment lorsqu'ils appartiennent à des associations financées par les pouvoirs publics.

¹ La loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté donne notamment aux conseillers citoyens un droit d'interpellation du préfet.

L'autonomie financière et juridique : se constituer en association pour être autonome financièrement ?

Les activités du conseil citoyen exigent des moyens financiers et logistiques, plus ou moins importants selon les missions que se donnent les conseillers citoyens (mise à disposition d'une salle de réunion, impression de documents, frais de déplacement, outils de communication, commande d'une contre-expertise, programmation de formations, rétribution d'une structure tierce pour un accompagnement ou une animation, développement d'un projet sur le quartier, etc.). Les modalités de mise à disposition de ces moyens varient selon les territoires (régie d'avance, ligne budgétaire dédiée, fonds de participation des habitants, appel à projet, fonds d'initiatives associatives, etc.) et toutes interrogent les liens de dépendance que le conseil citoyen accepte de nouer avec les autres acteurs qui l'entourent. Elles posent également la question du statut juridique du conseil citoyen : les trois premières rendent le conseil citoyen directement dépendant de la municipalité (ou de l'intercommunalité), les deux dernières obligent le conseil citoyen à se constituer en association ou à solliciter une structure qui portera financièrement le projet à sa place par délégation de gestion.

Les textes de référence laissent le conseil citoyen libre de choisir son statut juridique : il peut rester un collectif informel, créer une association *ad hoc* pour assurer la gestion du conseil citoyen, ou charger une structure existante du portage juridique et financier du conseil citoyen. Les textes précisent que la solution d'un portage par la municipalité doit être provisoire, limitée à la phase de démarrage du conseil citoyen. L'enquête ONPV-CGET¹ révèle qu'en octobre 2016, 36% des 931 conseils citoyens renseignés étaient des collectifs informels, 30% étaient portés par une collectivité ou une structure para-municipale, 19% par une association préexistante au conseil citoyen, et 15% par une association *ad hoc*. Quelle est la tendance aujourd'hui, comment expliquer ces choix et quelles sont leurs conséquences en terme d'indépendance ?

¹ Pugin V. (2016), « Les conseils citoyens : état de la mise en œuvre au 1^{er} octobre 2016 » in ONPV, *Rapport annuel 2016*, CGET, 292 p.

A la recherche d'un local au Pré-Saint-Gervais

Les besoins des conseils citoyens ne sont pas seulement financiers : une salle de réunion reste le principal besoin des conseillers citoyens et l'enjeu autour duquel peut se jouer la relation de dépendance. Au Pré-Saint-Gervais, la municipalité n'a pas trouvé de locaux à mettre à disposition du conseil citoyen pour ses réunions. Les conseillers citoyens se réunissent ainsi dans la salle d'un restaurant appartenant à l'un des membres du collège « acteurs locaux » du conseil citoyen. Si le restaurant offre un cadre propice à l'échange et évite la formalité des salles municipales, le conseil citoyen reste dépendant de l'accueil et de la mobilisation en son sein de l'un de ses membres.

Un centre social associatif porteur du conseil citoyen de Grigny

Le conseil citoyen de Grigny est porté par un centre social à statut associatif. Ce portage juridique implique une relation de dépendance au centre social : le conseil citoyen ne peut pas disposer librement de son budget, l'animatrice du centre social anime les réunions du conseil citoyen. Cependant ce portage offre aussi des opportunités : pour faire face à la démobilité des membres du conseil et répondre à leur volonté de faire une place aux jeunes. L'animatrice du centre social a créé une mission de service civique sur la redynamisation du conseil citoyen, l'objectif étant de permettre à un jeune issu du quartier de réaliser cette médiation entre le conseil et les autres habitants.

Un budget de contre-expertise pour un collectif informel à Saint-Denis

La constitution d'une association a été évoquée au sein du conseil citoyen du Grand-centre-ville. Cette question a fait débat, les uns soulignant l'opportunité, en tant qu'association, de pouvoir financer des projets à mener dans le quartier, les autres assimilant l'association à un réflexe de militants, peu adapté au public que cherche à mobiliser le conseil citoyen : des personnes éloignées de la décision publique et des sphères de la participation. En effet, l'un des risques du format classique de l'association sur la base d'un bureau élu est de créer des rapports de pouvoir qui favorisent les personnes les plus expérimentées.

Si le conseil citoyen ne bénéficie pas de moyens pour mener des projets dans le quartier, il dispose, sans avoir eu besoin de se constituer en association, d'un budget de 20 000 € accordé par la municipalité pour réaliser des études et contre-expertises. Le conseil citoyen a ainsi décidé d'utiliser ce budget pour mener une étude portant sur la mise en place des dispositifs de prévention des risques d'incendies dans les immeubles insalubres.

Concurrence entre conseil citoyen et associations à Toulouse

Sous l'influence des membres du collège « acteurs locaux », le conseil citoyen de Bellefontaine s'est constitué en association. Porteur d'un projet relatif à l'accompagnement scolaire, il a répondu à un appel à projets et a réussi à capter des financements qui auparavant étaient accordés à des associations proposant le même type d'activités depuis plusieurs années. Reconnu par les pouvoirs publics, le conseil citoyen est ainsi devenu un acteur extrêmement compétitif pour les associations du territoire dans le contexte d'une mise en concurrence des associations par le système des appels à projets.

A Romainville, un projet de brocante initié par le conseil citoyen et porté par une association membre du collège « acteurs locaux »

Le conseil citoyen de Cachin à Romainville souhaitait organiser une brocante. A défaut d'une personnalité juridique permettant de recueillir la somme issue de la location des emplacements, le conseil citoyen a fait appel à une association membre du collège « acteurs locaux » qui a accepté de porter financièrement le projet. Cette alternative supposait cependant un lien de dépendance du conseil citoyen envers l'association : les membres du conseil citoyen auraient souhaité pouvoir utiliser la somme récoltée pour mener un autre projet, mais l'association et le conseil citoyen se sont plutôt entendus pour que l'association gère les échanges monétaires, assure une animation durant la brocante et réinvestisse la somme récoltée dans l'une de ses actions en faveur des jeunes de la cité.

- ❖ Les crédits alloués par l'Etat dans le cadre des contrats de ville pour l'amorçage des conseils citoyens ont été majoritairement attribués à leur formation et à leur accompagnement (cf. Chapitre 6). **Peu de conseils citoyens ont bénéficié d'un budget de fonctionnement ou de contre-expertise** et la question du local n'a pas toujours été résolue. Dans ces conditions, **la constitution d'une association pour pouvoir candidater à des appels à projets est une possibilité envisagée par la plupart des conseils citoyens étudiés.**
- ❖ Cette possibilité fait cependant rarement consensus au sein de chaque conseil. **Relation concurrentielle aux autres associations du territoire, source de démobilisation des profanes et de rapports de pouvoir au sein du conseil...** Les inconvénients de l'association sont nombreux. Cependant, la création d'une association peut constituer un levier pour l'autonomisation du conseil citoyen vis-à-vis des techniciens, pour la formalisation d'un projet commun et pour l'inscription de sa démarche dans un cadre qui ne dépend plus uniquement du contrat de ville.
- ❖ La question du statut juridique et des moyens financiers arrive très tôt au cours de la phase d'amorçage des conseils citoyens, au point que certains ont été amenés à se poser la question de leur fonctionnement et de leur financement avant celle du projet qu'ils se donnent collectivement.



Portraits de conseillers citoyens
Réalisation : E. Surmont

3. Acteur du contrat de ville ou acteur du quartier ?

Il existe une tension dans le cadre de référence des conseils citoyens entre une mission très institutionnelle (co-construire le contrat de ville) et une mission qui renoue davantage avec la dynamique ascendante proposée par le rapport Bacqué-Mechmache (stimuler et appuyer les initiatives citoyennes). Si les techniciens ont tendance à faire de la participation aux instances la mission principale des conseils citoyens – l'action de terrain est tolérée comme un prétexte pour aller au devant des habitants et mieux faire remonter leur parole aux pouvoirs publics –, les conseillers citoyens font bien souvent de l'action de terrain leur cœur de mission. Comment les conseillers citoyens se saisissent-ils de leurs différentes missions ? Comment se manifeste cette tension entre co-construction institutionnelle et action de terrain ?

Le conseil citoyen, partenaire du contrat de ville ?

L'une des innovations du conseil citoyen résiderait dans le terme « co-construction », débattu en commission, certains députés ayant proposé d'aller jusqu'à la « co-décision », sans que cela aboutisse. En faisant du conseil citoyen un partenaire à part entière de la politique de la ville, la loi de 2014 rompt avec une conception de la participation qui l'enfermerait dans un pouvoir strictement consultatif où la marge de manœuvre serait nulle ou limitée à des enjeux secondaires¹. Le cadre de référence indique ainsi que le conseil citoyen « contribue à toutes les étapes de l'élaboration des contrats de ville, au même titre que l'ensemble des acteurs institutionnels mobilisés », du diagnostic à l'évaluation, et sur tous les volets du contrat. Mais alors que la loi de 2014 était promulguée en février et le cadre de référence en juin, les contrats de ville ont été signés en 2015, laissant peu de temps aux conseils citoyens pour se constituer, se former et effectivement participer à leur élaboration. C'est donc dans les instances consacrées à la mise en œuvre et à l'évaluation du contrat de ville que les conseillers citoyens pouvaient participer. Si 75% des conseillers citoyens sont représentés dans les comités de pilotage d'après l'enquête CGET-ONPV de 2016, ils sont moins nombreux au sein des comités techniques (53%) et dans les instances financières (30%)². Comment les conseillers citoyens trouvent-ils leur place dans ces instances et ont-ils le pouvoir d'influer sur les décisions qui y sont prises ?

Interpeller le préfet dans le 18^e arrondissement de Paris

Usant de son droit d'interpellation du préfet accordé par la loi relative à l'égalité et la citoyenneté de décembre 2016, le conseil citoyen du 18^e arrondissement de Paris a saisi le préfet sur un dossier d'insalubrité d'un appartement de la Goutte d'or. Si le problème concernait directement l'un des ses membres, le conseil citoyen a tenu à le dépersonnaliser afin d'en faire un « cas d'école » sur lequel s'appuyer pour gagner en légitimité et renouveler la démarche. L'insalubrité a ainsi été identifiée comme une difficulté que les instances du contrat de ville ne permettaient pas de traiter de manière suffisante et de remettre en question l'ordre des priorités.

Le choix des instances pertinentes à Saint-Ouen

Si les conseils citoyens sont supposés participer à toutes les instances du contrat de ville, celles-ci ne sont pas toujours adaptées aux contraintes et aux besoins de ces nouveaux acteurs. Les comités de pilotage sont des instances de validation qui interviennent à l'issue d'un travail de réflexion préalable qui n'a pas vocation à être remis en cause. Les comités techniques s'apparentent davantage à des instances de travail mais les techniciens y sont majoritaires et le langage utilisé ne permet souvent pas une implication réelle des conseillers. Le chef de projet politique de la ville de Saint-Ouen a ainsi invité les conseillers citoyens à une réunion de pré-arbitrage tenue en amont du comité technique, en plus petit comité. Au-delà du respect de l'obligation procédurale d'inviter le conseil citoyen à toutes les instances, se pose ainsi la question du moment le plus opportun pour que le conseil citoyen exerce son pouvoir et des critères sur lesquels ce moment est jugé le plus opportun.

¹ Carrel M. (2013), *Faire participer les habitants ?*, Lyon, ENS Editions, 266 p.

² Pugin V. (2016), « Les conseils citoyens : état de la mise en œuvre au 1^{er} octobre 2016 » in ONPV, *Rapport annuel 2016*, CGET, 292 p.

A Noisy-le-Sec, s'imposer comme partenaire lors des comités de suivi de la gestion urbaine de proximité

Obligatoire dans le cadre de projets de renouvellement urbain, la gestion urbaine de proximité (GUP) est déployée dans la plupart des quartiers prioritaires et associe désormais les conseillers citoyens aux côtés des associations de locataires et des conseillers de quartier. En 2015, sont intégrées aux programmes d'action GUP les actions devant être réalisées par le bailleur en contrepartie d'un abattement de 30% sur la taxe foncière de son patrimoine. Pour les conseillers citoyens, il ne s'agit donc plus seulement de relever les dysfonctionnements dans les quartiers qu'ils connaissent, mais aussi d'interpeller les bailleurs et d'être force de propositions pour redéfinir les programmes d'action.

Lors d'une visite d'un des quartiers prioritaires de Noisy-le-Sec dans le cadre du suivi des actions de la GUP, une conseillère citoyenne, également membre d'une amicale de locataires et ancienne conseillère de quartier, a fait remarquer au bailleur les insuffisances de l'équipement d'une aire de jeu (banc cassé, absence de poubelles), et le bailleur a justifié l'absence d'investissements par la perspective à moyen terme du démarrage des travaux dans le cadre du chantier d'un projet d'aménagement à proximité. La conseillère citoyenne a fait appel à la cheffe de projet renouvellement urbain pour négocier avec le bailleur l'investissement dans un banc et une poubelle si le phasage prévoyait un début de travaux à plus d'un an. Si le rôle de diagnostic et de suivi des associations de locataires et des conseillers de quartier est bien intégré par le bailleur, le rôle de contrôle et de proposition du conseil citoyen dans des instances où les habitants n'étaient auparavant pas présents paraît moins évident.

A Bondy, le conseil citoyen dénonce le recours aux crédits politique de la ville pour financer des actions de droit commun

Chaque année, les crédits politiques de la ville permettent de financer des projets d'acteurs locaux. Pour les structures publiques de proximité des villes et les établissements scolaires, l'appel à projet annuel du contrat de ville constitue une source de financement qui vient compenser un droit commun parfois déficient en l'absence de ressources fiscales suffisantes pour les villes, ou de crédits de l'Education nationale ou des collectivités territoriales pour les établissements scolaires. Durant les réunions consacrées à la programmation 2017, les conseillers citoyens de Bondy ont interrogé la place de la ville dans la programmation (dont les structures publiques de proximité – centres sociaux, bureau de la jeunesse, maison des parents, etc. – totalisent depuis plusieurs années 70% des montants alloués). Les conseillers citoyens avaient ainsi remis en cause le financement par les crédits politique de la ville d'un projet porté par une structure municipale qui leur semblait relever du droit commun. La programmation finale n'a pas retenu ce projet, alors qu'il était reconduit depuis de nombreuses années, et la part de la ville dans les montants alloués a baissé (de 70% à 64%).

- ❖ Les conseils citoyens ont été associés à la mise en œuvre du contrat de ville à des degrés divers selon les territoires. Lorsqu'ils ont participé aux instances, ils en ont bousculé le déroulé, à défaut d'avoir pu prendre une part réelle aux décisions qui s'y sont prises. Cependant, les conseils citoyens ne sont pas considérés comme des partenaires à part entière des contrats de ville, au même titre que les collectivités locales, la préfecture ou les bailleurs. Ils sont fréquemment renvoyés à un rôle de diagnostic et de suivi, le savoir habitant restant la compétence la mieux reconnue par les professionnels.
- ❖ Si le lieu formel de la prise de décision est le comité de pilotage, donnant une importance procédurale à la présence des conseillers citoyens, celui-ci reste une instance de validation : les apports des conseillers citoyens sont davantage susceptibles d'être pris en compte en comités techniques ou groupes thématiques, mais surtout dans un travail qui s'effectue « en coulisse », en proximité avec le technicien.
- ❖ Il existe un décalage entre les contraintes des conseillers citoyens (vie de famille, activité professionnelle, non-maîtrise du langage institutionnel, inhibition à la prise de parole en public, etc.) et les pratiques institutionnelles. Malgré des adaptations à la marge de la part de certaines collectivités (temps de réunion en soirée ou le week-end, production de documents *ad hoc*, etc.), l'effort d'adaptation est largement endossé par les conseillers citoyens. L'adaptation du fonctionnement institutionnel constitue un enjeu majeur pour que les conseillers citoyens puissent prendre toute leur place dans la co-construction des contrats de ville.

Le conseil citoyen, acteur de terrain ?

Le cadre de référence attribue au conseil citoyen une mission assez peu retenue par les acteurs institutionnels : stimuler et appuyer les initiatives citoyennes. Cette dernière mission peut passer par l'élaboration et le portage de projets s'inscrivant dans le cadre des objectifs fixés par les contrats de ville. Les techniciens se montrent assez réservés concernant cette dernière mission : ils craignent que l'investissement des conseillers citoyens dans des projets de quartier ne les détourne de la mission qu'ils jugent prioritaire, à savoir la co-construction du contrat de ville. Pourtant, certains conseillers citoyens sont entrés au conseil citoyen pour mener des projets concrets dans leur quartier. Quel type d'action de terrain les conseils citoyens mènent-ils ? Celle-ci les détourne-t-elle de la co-construction institutionnelle ?

Un conseil citoyen pessacais porteur d'un projet de cohésion sociale

Les conseils citoyens pessacais ont souhaité s'investir dans l'organisation d'événements favorisant le lien social et la solidarité. Des questionnaires ont été diffusés par chaque conseil afin de recueillir les principales thématiques préoccupant les habitants et élaborer leur feuille de route. Le conseil citoyen Chataigneraie-Arago-Antoune a décidé de mener une réflexion autour de l'illettrisme et met en place un vivier d'habitants bilingues pouvant tenir des permanences de traducteurs bénévoles. A partir d'une analyse des besoins du quartier, ce conseil citoyen a ainsi choisi de mener lui-même une action concrète en parallèle de la co-construction institutionnelle.

Un conseil citoyen lyonnais soutient l'organisation d'une fête de quartier

Doté d'une subvention de la ville pour son fonctionnement, le conseil citoyen de Sœur Janin à Lyon l'a reversée à une association de jeunes pour l'organisation d'une fête de quartier. Convaincu de la pertinence de proposer un événement convivial et festif dans le quartier, mais souhaitant en confier l'organisation à des jeunes motivés plutôt que de la prendre en charge, le conseil citoyen a fait le choix d'un soutien financier, conditionné à la remise d'un compte-rendu qualitatif et financier.

Le conseil citoyen pour fédérer autour de son projet à Bondy et à Romainville

Le conseil citoyen a été identifié par certains de ses membres comme un espace de mobilisation : ceux-ci avaient en tête des projets personnels mais ne savaient pas dans quel cadre les mener et ne voulaient pas les mener seuls. La création d'une association leur semblait hors de portée et ils ont vu dans le conseil citoyen une opportunité pour fédérer autour de leur projet. C'est le cas d'une conseillère citoyenne de Bondy, chargée de projet dans un centre social municipal, qui mûrissait depuis plusieurs années un projet de jardin culturel en pied d'immeuble et d'une conseillère citoyenne de Cachin à Romainville, agente d'entretien à la mairie et dans une école, qui souhaitait organiser une fête des voisins et une brocante. Le conseil citoyen de Cachin a organisé la première brocante tenue dans la cité depuis la rénovation urbaine. Le conseil citoyen de Bondy a, quant à lui, différé la réalisation du jardin culturel pour privilégier l'organisation d'une « tournée des habitants » afin de recueillir leurs avis et idées concernant les projets d'aménagement dans leur quartier. Ce passage de la réalisation d'un projet à une opération de collecte des paroles habitantes est symptomatique de la tension entre co-construction institutionnelle et action de terrain qui traverse les missions du conseil citoyen.

- ❖ Pour beaucoup de conseillers citoyens, le conseil citoyen a été envisagé comme une porte d'entrée pour mener des projets qui auraient pu être développés dans un autre cadre.
- ❖ Le risque de l'action de terrain est de voir le conseil citoyen concurrencer des associations bien ancrées dans le territoire dont l'expérience et la légitimité pour mener ce type de projet sont déjà acquises (comme par exemple à Toulouse, dans le cadre d'un projet d'accompagnement scolaire, cf. Chapitre 2).
- ❖ Action de terrain et co-construction de la politique de la ville ne sont pas incompatibles, l'action de terrain permettant au conseil citoyen de se faire connaître et de gagner en légitimité auprès des habitants. Il pourrait être le lieu où cohabitent deux types de participation, une participation « discursive »¹ fondée sur la prise de parole dans le cadre d'instances de délibération et une participation qui passe par la réalisation d'actions concrètes.

¹ Becker M. (2017), « Développement social urbain et le travail sur le commun. Le quartier, un bien commun des habitants », *Champ social*, vol. 5, pp. 117-126

Quand les conseillers citoyens s'emparent de la question du renouvellement urbain...

Les transformations urbaines constituent une porte d'entrée historique à la participation des habitants dans la fabrique de la ville¹. Depuis la Loi d'orientation pour la ville de 1991², les plans de rénovation doivent être précédés à l'échelle locale d'une concertation, mais lorsqu'elle est mise en œuvre, elle souffre bien souvent des limites identifiées de façon plus générale dans les dispositifs participatifs : elle n'intervient pas assez en amont, elle ne donne aux habitants qu'un pouvoir consultatif, elle concerne des éléments de détail et non le projet dans son ensemble, elle peine à mobiliser³. Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé en 2003 par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine⁴ marque un tournant dans la politique de la ville : il fait de la démolition l'approche privilégiée pour la requalification des quartiers populaires. La loi de 2014 lance le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), s'inscrivant ainsi dans la continuité de la loi de 2003, mais en apportant une réponse aux critiques dénonçant une technicisation accrue aux dépens de la prise en compte des habitants : les conseils citoyens et les maisons du projet (obligatoires pour qu'une convention soit signée) sont supposés garantir que le NPNRU se fasse dans des conditions de concertation plus approfondies que le PNRU.

Les projets de renouvellement urbain – et particulièrement quand ils impliquent une démolition – constituent un facteur de mobilisation fort chez les conseillers citoyens des quartiers concernés. Les multiples façons dont ils s'emparent de cette question sont révélatrices de la double mission des conseillers citoyens, entre action de terrain et co-construction institutionnelle.

¹ Talpin J. & Cossart P. (2015), *Lutte urbaine. Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*, Vulaines-sur-Seine, Editions du Croquant, coll. « Sociopo », 346 p.

² Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, art. 4

³ Deboulet A. (2006), « Le résident vulnérable. Questions autour de la démolition », *Mouvements*, vol. 47-48, n°5, pp. 174-181

⁴ Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation pour la ville et la cohésion urbaine

Un conseil citoyen aquitain consulte les habitants pour décider de l'emplacement d'une aire de jeux

La chargée de mission PRU a souhaité associer les habitants à la mise en place d'une nouvelle aire de jeux. Ayant tissé des liens professionnels quotidiens assez forts avec les conseillers citoyens, la technicienne les a investis, dans ce cadre, d'une mission de mobilisation et de co-organisation de la concertation sur cet équipement. Les conseillers ont ainsi recueilli les avis des habitants – principalement des parents – en organisant des discussions et un vote à la sortie des écoles du quartier, en plus de leurs séances ouvertes de travail sur le projet.

Plusieurs conseillers citoyens ont cependant exprimé leurs craintes de servir de « caution citoyenne » à des projets municipaux. Ils ont, par exemple, refusé d'accompagner les élus et les agents municipaux lors d'une action de communication sur le PRU auprès des habitants, jugeant qu'ils ne pouvaient pas participer à la communication s'ils n'avaient pas participé à la concertation sur cette partie du PRU. En étant associés à la concertation institutionnelle, les conseillers citoyens prennent en effet le risque de devenir les ambassadeurs du PRU auprès des habitants plutôt que l'inverse.

Deux cas de recours administratifs : Romainville et Pau

A Romainville et à Pau, deux collectifs ont déposé un recours au tribunal administratif contre la municipalité pour non-respect de l'obligation de co-construire le projet de rénovation urbaine avec les habitants.

A Pau, un collectif s'est constitué en réaction à l'annonce de la démolition d'un immeuble dans le quartier de Saragosse et pour faire valoir la parole de ses habitants. Ce collectif a bénéficié du soutien d'un certain nombre d'élus de l'opposition, ce qui a contribué à le discréditer aux yeux de la majorité qui dénonce une entreprise de récupération politique.

A Romainville, la création des conseils citoyens a été précédée de deux recours, l'un contre la Ville de Romainville, l'autre contre l'Etablissement Public Territorial, signés par des élus de l'opposition et des habitants : alors même que la loi Lamy était promulguée depuis février 2014, ce n'est pas la formule juridique du conseil citoyen que la municipalité a d'abord choisi pour co-construire le projet de renouvellement, mais des « habitants-référents » qui, s'ils s'inscrivaient dans une volonté affichée de « dépasser les exigences légales d'association des habitants », relevaient cependant d'une forme de participation qui restait à la discrétion de la Ville.

Mobilisation contre le projet de renouvellement urbain du Sanitas à Tours

Après avoir connu une série de transformations dans le cadre du PNRU (prolongement du tram, création d'une pépinière d'entreprises, démolition d'une barre et d'un parking pour créer des espaces publics), le quartier du Sanitas à Tours est aujourd'hui concerné par le NPNRU. L'objectif est de diminuer la part de logements sociaux pour favoriser la mixité sociale, de renforcer l'attractivité des commerces et de lutter contre le trafic de drogue. Le projet prévoit la destruction de la barre Saint-Paul où se situent des commerces en perte de chiffre d'affaire et de bâtiments de logements sociaux, en vue de les remplacer par des logements neufs en accession à la propriété. Ces rénovations ne font pas consensus auprès des habitants et des acteurs associatifs et économiques du quartier qui souhaiteraient que l'option d'une réhabilitation soit envisagée et dénoncent une entreprise de *gentrification* du quartier dans un secteur où les prix du foncier sont relativement élevés. Le conseil citoyen a commencé par solliciter le préfet et Tours Métropole pour leur rappeler l'obligation d'inviter le conseil citoyen à toutes les instances relatives au renouvellement urbain. Parallèlement, les conseillers citoyens membres du collège associatif ont souhaité mobiliser les habitants contre la destruction des logements sociaux : trois associations membres du conseil citoyen, ont convié les locataires du Sanitas à une réunion publique qui a réuni 60 personnes à la suite de laquelle une pétition a circulé qui a recueilli 1500 signatures. L'opposition au projet de renouvellement urbain s'organise aussi en dehors du conseil citoyen : le gérant d'une station service a ainsi fait circuler une autre pétition contre la destruction de la barre Saint-Paul. Elle a été signée par tous les commerçants concernés et une partie de leur clientèle. Interpellation des acteurs institutionnels, mobilisation habitante par une pétition, organisation d'une démarche de concertation « parallèle » à la concertation institutionnelle, le conseil citoyen du Sanitas fait peser la perspective d'une mobilisation habitante dans le rapport de force qui l'oppose aux porteurs du projet de rénovation urbaine.

Un atelier citoyen à Echirolles

Le quartier d'Essarts-Surieux à Echirolles au sud de Grenoble est concerné par le NPNRU. Après une phase de concertation en 2013 qui a donné lieu à la publication d'un cahier des préconisations habitantes en 2015, les études ont débuté en 2016 en vue de la signature de la convention avec l'ANRU fin 2017 et du démarrage des travaux en 2018. Le conseil citoyen, considérant qu'un certain nombre d'éléments du projet devaient être discutés avec les habitants, a fait appel à l'association APPUII (cf. p.10) pour l'accompagner dans l'organisation d'un atelier citoyen visant à mobiliser les habitants pour faire des propositions visant à améliorer le projet. Durant trois jours, conseillers citoyens, habitants et étudiants en urbanisme ont travaillé en ateliers thématiques autour des trois questions qui préoccupaient les habitants :

1. La création d'une seule centralité alors qu'il existe des centralités multiples dans le quartier que les habitants souhaitent conserver.
2. La destruction de passerelles permettant d'accéder aux dalles sans passer par le réseau viaire.
3. La privatisation d'une place alors que l'objectif du projet est d'ouvrir le quartier sur la ville.

Face à un manque de confiance envers la concertation institutionnelle, le conseil citoyen d'Echirolles a fait le choix d'ouvrir un espace de participation des habitants en dehors de la sphère institutionnelle, mais a pris soin de faire le lien avec la Ville et la maîtrise d'œuvre lors de la présentation des résultats des ateliers.



Affiche appelant au rassemblement contre le projet de rénovation urbaine de Gagarine à Romainville

Source : L. Billen, 24/01/17

- ❖ La participation des conseillers citoyens aux PRU se heurte à de nombreux obstacles : technicité des projets, temps long des procédures, contraintes imposées par les financeurs et notamment par l'ANRU, pratiques professionnelles peu ouvertes à la participation des habitants, sectorisation des politiques publiques, etc.
- ❖ Les conseillers citoyens sont bien souvent considérés comme les relais auprès des habitants d'une concertation que les institutions peinent à mettre en œuvre. Ce rôle met les conseillers citoyens dans une situation délicate : porteurs de la responsabilité d'un projet de renouvellement urbain qu'ils ont rarement co-construit, ils deviennent les représentants de l'institution auprès des habitants plutôt que l'inverse.
- ❖ Conscients de ce risque, certains conseils citoyens se détournent de la concertation institutionnelle pour faire peser la mobilisation habitante dans le rapport de force qu'ils imposent aux acteurs institutionnels.

4. Un espace parmi d'autres d'expression des paroles habitantes

Le conseil citoyen, récemment créé, est doté d'une légitimité légale qui fait de lui l'interlocuteur officiel des pouvoirs publics dans le domaine de la politique de la ville. Il n'est pourtant pas le seul à faire entendre les paroles habitantes dans un quartier et vient souvent s'ajouter à un paysage d'acteurs multiples bien ancrés et dotés d'une légitimité acquise par l'expérience et le travail de terrain. L'existence d'un tissu associatif local ou de collectifs d'habitants, leurs relations avec les institutions et particulièrement la municipalité, l'histoire des dispositifs participatifs mis en œuvre dans les quartiers sont autant de facteurs permettant de mieux identifier les obstacles auxquels font face les conseillers citoyens et les ressources dont ils peuvent se saisir. Comment trouver sa place parmi les autres espaces d'expression et de mobilisation des habitants ?

Les conseillers citoyens, « représentants » des habitants ?

Le développement de la démocratie participative a contribué à diversifier les champs de la légitimité : à un modèle de légitimité fondé sur la représentation électorale, s'ajoutent de nouveaux fondements de légitimité qui se construisent dans des situations de communication entre des acteurs aux intérêts divers¹. Pourtant, les deux principes de la légitimité du conseil citoyen les plus fréquemment évoqués relèvent du modèle traditionnel de la légitimité : les conseillers citoyens seraient légitimes parce qu'ils sont inscrits dans la loi et/ou parce qu'ils représenteraient les habitants. « Représenter les habitants », cela peut vouloir dire « être représentatif » – c'est-à-dire, rendre compte par la composition du conseil citoyen de la diversité des paroles habitantes – ou « incarner le bien commun » – c'est-à-dire, se porter garant auprès des autres habitants de la pertinence des décisions adoptées. Cette dernière modalité de la « représentation » des habitants par les conseillers citoyens suppose une relation de confiance, un « mandat » implicite accordé aux conseillers citoyens par les autres habitants, avec le risque pour les conseillers citoyens d'être accusés d'usurpation de mandat lorsque cette confiance n'est pas instaurée. Quelle relation les conseillers citoyens parviennent-ils à nouer avec les habitants qui ne sont pas membres du conseil citoyen ? Comment rendre compte de la diversité des paroles habitantes ?

¹ Hatzfeld H. (2013), « Légitimité », in *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation www.dicopart.fr

L'intérêt d'un diagnostic en question dans le 18^e arrondissement de Paris

Une conseillère citoyenne souhaitait faire passer des questionnaires dans le quartier pour identifier les besoins des habitants. Une autre conseillère citoyenne lui a alors objecté que ce diagnostic avait déjà été réalisé et que les conseillers citoyens y avaient accès. Certains ressentaient le besoin de partir d'une source directe afin d'être au plus proche des préoccupations des habitants. Un débat a émergé de cette discussion : faut-il mobiliser pour agir ou agir pour mobiliser ? Certains conseillers souhaitaient mobiliser les habitants afin que l'arrivée de nouveaux membres légitime leur action et renforce leur capacité de travail. D'autres étaient d'avis de consolider le conseil citoyen avant d'inviter de nouveaux membres à le rejoindre afin d'avoir un bilan à défendre et un fonctionnement à présenter.

« Représenter » un quartier qu'on ne fréquente pas à Saint-Denis

Le quartier prioritaire du Franc-Moisin à Saint-Denis rassemble trois quartiers « vécus » très différents : le quartier Franc-Moisin au sens strict, un quartier populaire de grands ensembles ; le quartier Stade de France qui va connaître des transformations majeures avec les Jeux Olympiques ; le quartier Bel-Air marqué par la problématique des marchands de sommeil mais plus mixte que le Franc-Moisin. Ainsi, les conseillers citoyens peinent à se fédérer autour de problématiques communes et les habitants d'un quartier « vécu » questionnent leur légitimité à s'exprimer sur les deux autres quartiers qu'ils ne fréquentent pas. Chacun a alors tendance à « défendre » son quartier pour éviter que l'un des trois quartiers soit privilégié par rapport à un autre.

Légitimité et représentativité en Nouvelle-Aquitaine

Dans les conseils citoyens de Nouvelle-Aquitaine, les jeunes, les personnes issues de l'immigration et les personnes non-engagées dans d'autres structures associatives ou participatives sont sous-représentés. Pour les acteurs institutionnels, la non-représentativité statistique des conseillers citoyens ne leur permettrait pas de représenter les intérêts de l'ensemble des habitants du quartier. Par exemple, l'avis rendu par un conseil citoyen à la demande du maire et des techniciens sur la localisation d'un projet de crèche a été questionné car la majorité des personnes présentes lors des délibérations sur ce projet étaient des personnes âgées.

Certains conseils citoyens tentent de prendre en compte les intérêts (perçus) des catégories d'habitants absentes du conseil : les jeunes du quartier se retrouvent régulièrement au centre des discussions sans y être présents. D'autres conseils citoyens s'engagent dans une démarche de compensation de leur non-représentativité par la collecte de la parole des habitants, par exemple par l'organisation de « cafés des parents » à la sortie des écoles pour aller à la rencontre des parents souvent absents des conseils citoyens. Les conseillers se retrouvent ainsi dans le modèle du public intermédiaire, occupant une place entre les habitants et les espaces de décisions institutionnels.

A Saint-Denis, « légitimité institutionnelle » ou « légitimité réelle »

D'après une conseillère citoyenne du Grand-Centre-ville de Saint-Denis, les membres du conseil citoyen ont d'abord « caché leur engagement » de manière à participer au conseil citoyen en étant « vierges de tout ce qui se passe ailleurs ». Elle associait cette volonté à un besoin de légitimité recherché dans l'exigence de « représenter tout le monde ». Un conseiller citoyen distinguait la « légitimité institutionnelle » que leur accorderaient la loi et l'arrêté préfectoral et la « légitimité réelle » qui correspondrait à celle que les habitants pourraient leur conférer. Il estimait que la légitimité institutionnelle n'était pas suffisante, et que la légitimité réelle ne pouvait être acquise par le conseil citoyen que par l'organisation de temps de rencontre avec les autres habitants.

Une conseillère citoyenne du Grand-Centre-ville a alors proposé d'organiser une « assemblée générale » pour ouvrir un débat sur le projet de renouvellement urbain, avec le risque pour le conseil citoyen d'avoir à recueillir la colère et la frustration des habitants. Mais il réinvestit ainsi la forme de la réunion publique en contournant sa dimension très institutionnelle : il compte annoncer la tenue de son « assemblée générale » à la fin d'une série d'ateliers organisés par Plaine Commune.

- ❖ Les conseillers citoyens sont souvent considérés par les acteurs institutionnels comme les « représentants » des habitants, que ce soit pour justifier des décisions qui auraient été prises « au nom des habitants » sous prétexte que le conseil citoyen était autour de la table ou au contraire pour dénoncer le manque de représentativité des conseils citoyens en cas de désaccord avec la municipalité.
- ❖ En allant à la rencontre des habitants, le conseil citoyen gagne en légitimité auprès d'eux et renforce de ce fait sa légitimité auprès des acteurs institutionnels, non parce qu'il « porterait la parole » mais parce qu'il est susceptible de faire peser la perspective d'une mobilisation habitante dans le rapport de force.

Conseil citoyen et associations : collaboration ou concurrence ?

Certaines associations ont fait le choix de ne pas entrer dans le conseil citoyen, par désintérêt, par manque de temps ou par défiance vis-à-vis d'un nouveau dispositif participatif piloté par les pouvoirs publics. Le conseil citoyen est cependant amené à travailler avec ces associations en tant que nouveau partenaire de la politique de la ville, notamment dans le cadre de la sélection des projets de la programmation annuelle du contrat de ville. Quelles relations nouer avec les autres associations du quartier ? Comment gérer les situations de mise en concurrence dans le cadre de l'appel à projet du contrat de ville ou de la réalisation d'actions de terrain ?

Le conseil citoyen, la parole habitante officielle qui disqualifie les autres à Pau

Une association membre du conseil citoyen, a commencé, dans le cadre d'un de ses dispositifs visant à accompagner les initiatives citoyennes, à recueillir le point de vue des habitants de Saragosse sur leur quartier et sur le PRU. L'association a rapidement été priée de ne pas aborder le sujet de la rénovation urbaine, sous prétexte que le lieu pour cela était le conseil citoyen et qu'il ne fallait pas trop solliciter les habitants. Le conseil citoyen constitue l'espace de la concertation légale : si débat il doit y avoir, celui-ci doit se faire dans l'espace dédié à cette fonction par les institutions.

A Nanterre, asseoir les conseils citoyens sur les espaces de participation associatifs

La Ville de Nanterre a fait le choix de ne pas créer de conseils citoyens mais de renforcer des espaces de participation portés par des associations. Quatre associations ont ainsi été sélectionnées suite à un appel à projets pour développer leur dispositif de participation habitante. Ces dispositifs peuvent prendre des formes *a priori* très éloignées du conseil citoyen. Par exemple, dans le Petit Nanterre, une association spécialisée dans l'accompagnement scolaire souhaite développer son « samedi des parents », un espace de discussion sur les questions de parentalité et de scolarité. Cette démarche de la Ville de Nanterre peut être interprétée comme une volonté de réaliser le diagnostic local des pratiques participatives préexistantes sur lequel le cadre de référence préconisait d'adosser la création des conseils citoyens. Il faut cependant souligner le délai nécessaire à une telle approche (les conseils citoyens n'ayant jusqu'ici pas été créés à Nanterre), qui semble peu compatible avec l'agenda du contrat de ville.

A Noisy-le-Sec, le conseil citoyen futur gestionnaire du Fond d'initiatives associatives ?

L'appel à projet du contrat de ville finance également le Fond d'initiatives associatives (FIA) et le Fond de participation des habitants (FPH) – deux dispositifs plus souples que l'appel à projet classique, à destination des petites associations ou des habitants. Or les textes de référence du conseil citoyen suggèrent que celui-ci peut, une fois constitué en association, gérer l'un de ces fonds. A Noisy-le-Sec, le FIA souffre d'un manque de visibilité et est peu mobilisé par les acteurs associatifs. Le conseil citoyen a ainsi souhaité s'en saisir pour lui donner plus de visibilité et plus de transparence et en faire un fonds au service de l'innovation en matière de projets associatifs, dans la mesure où les contraintes administratives y sont plus légères. Mais le conseil citoyen se retrouve alors arbitre de la mise en concurrence des associations dans un contexte de baisse des subventions publiques.

En Aquitaine, un conseil citoyen perçu comme « une association comme les autres »

Dans l'une des villes suivies dans le cadre de cette étude, la cheffe de projet politique de la ville considère le conseil citoyen comme « une association comme les autres » pouvant proposer des projets qui seront examinés et discutés par les partenaires institutionnels. Un élu s'est ainsi inquiété du fait que le conseil citoyen entre alors en concurrence avec d'autres associations ou collectifs d'habitants proposant le même type d'action, et qu'il estime aussi légitimes – voire plus – que les conseils citoyens à investir ce type de missions.

- ❖ L'investissement des associations dans la création des conseils citoyens, le plus souvent pilotée par les municipalités, s'est souvent limité à répondre à l'appel à candidature pour y participer. **Peu de territoires ont fait le choix d'associer pleinement les associations aux modalités de création de cette nouvelle instance**, alors même qu'un diagnostic des pratiques participatives préexistantes était requis.
- ❖ En cas de conflits d'intérêt et/ou de légitimité entre conseil citoyen et associations qui n'en font pas partie, le conseil citoyen peut s'avérer un acteur extrêmement concurrentiel car **il est reconnu par les pouvoirs publics comme l'espace d'expression d'une parole habitante « officielle »** qui, sans les exclure, **réduit de fait la légitimité des paroles qui s'expriment en dehors de lui.**

Conseil citoyen : une nouvelle couche dans le mille-feuille des instances participatives ?

Le conseil citoyen vient parfois s'ajouter à un panel d'instances de démocratie participative vis-à-vis desquelles il doit affirmer sa spécificité : les périmètres et les champs d'intervention des conseils de quartier, des conseils de développement, des conseils des jeunes ou des sages peuvent dans certains cas rejoindre ceux du conseil citoyen. L'enjeu est alors de rendre lisible la distinction entre le conseil citoyen et ces autres instances : le conseil citoyen concerne la géographie prioritaire ; ses missions dépassent le champ du micro-local et ont pour horizon la co-construction d'une politique intercommunale ; enfin, le conseil citoyen est indépendant des pouvoirs publics.

A Saint-Denis, une instance de participation face à une multitude d'instances de consultation

Avant la mise en place des conseils citoyens, Saint-Denis comptait déjà six espaces de participation des habitants : le budget participatif, la Commission communale d'accessibilité, le Conseil consultatif de la vie associative, le Comité consultatif Lamaze Citoyenneté, le Conseil consultatif des citoyens étrangers et les « démarches quartier » (des espaces de dialogue entre élus et habitants, animés par l'élu délégué au quartier, les agents administratifs et les directeurs de quartier). Les conseils citoyens diffèrent cependant clairement de ces dispositifs qui sont pensés davantage comme des instances d'information ou de consultation que des instances de participation. Les élus fixent les modalités de la participation, son objectif et le fonctionnement de l'instance. Un rapport sur la « démarche quartier » indique ainsi qu'entre 2002 et 2003, 4 à 11 réunions ont été organisées dans chaque quartier et 3,4% de la population y ont participé. Ces réunions sont fréquentées par une population âgée de 40 à 70 ans, majoritairement blanche et issue des classes moyennes. Les personnes d'origine étrangère et les personnes en situation de précarité ou d'exclusion sociale sont sous-représentées. Les participants sont souvent des personnes impliquées dans la vie associative et locale.

¹La circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville et celle du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens rappellent qu'il est possible de transformer un conseil de quartier en conseil citoyen pour peu qu'il en respecte les principes de base : indépendance, périmètre des quartiers prioritaires, co-construction des contrats de ville.

A L'Ile-Saint-Denis, le conseil citoyen « fédère » les autres instances participatives

A L'Ile-Saint-Denis, les instances de participation sont nombreuses : 3 conseils de quartier qui disposent d'un droit d'interpellation en conseil municipal ; 3 commissions municipales permanentes thématiques ouvertes aux habitants ; un conseil de la vie associative ouvert aux associations ; une maison des initiatives citoyennes ouverte aux usagers du centre social. Durant les « portes ouvertes de la démocratie participative » organisées en 2015, il a été décidé que le conseil citoyen serait une instance surplombant l'ensemble de ces démarches participatives. Le collège « acteurs locaux » est ainsi composé de représentants des autres instances de participation du territoire.

A Noisy-le-Sec, un conseil citoyen inter-quartiers prioritaires

Noisy-le-Sec est dotée de conseils de quartier depuis les années 1990. Certains quartiers de ville correspondent à peu près au périmètre d'un quartier prioritaire (par exemple, le quartier prioritaire du Béthisy se superpose au quartier de ville Centre-ville), et le conseil de quartier correspondant mobilise donc des habitants du quartier prioritaire. Mais d'autres quartiers de ville ne sont pas en quartier prioritaire, ou le sont incomplètement (par exemple, le secteur Boissière du quartier de ville Renardière-Boissière est bien un quartier prioritaire mais les conseillers de quartier résident majoritairement dans la zone pavillonnaire et non dans la cité). Il était donc délicat d'envisager une transformation des conseils de quartier en conseils citoyens (conformément aux conditions rappelées par les circulaires¹), car cela aurait supposé de renouveler l'ensemble des conseillers de quartier, sans compter l'attachement des élus envers une instance de démocratie participative dont ils maîtrisent le fonctionnement.

- ❖ La préexistence de conseils de quartier a souvent été déterminante pour expliquer les choix faits par les municipalités lors de la création des conseils citoyens : choix de recrutement particuliers du collège « acteurs locaux » à L'Ile-Saint-Denis, un conseil citoyen inter-quartiers prioritaires à Noisy-le-Sec.
- ❖ La lisibilité du conseil citoyen vis-à-vis des autres instances participatives dépend de sa capacité à mobiliser plus largement que ces instances et à exercer un pouvoir effectif sans se cantonner à un rôle consultatif.

5. Faut-il former, comment former et qui former ?

La généralisation d'un impératif délibératif dans l'action publique et des dispositifs participatifs pose la question de la reconnaissance des savoirs citoyens : elle suppose que l'on valorise de nouvelles formes d'expertise dans la fabrique des politiques publiques, aux côtés de celle des élus et des techniciens. Ces savoirs citoyens sont multiples, mais certains sont plus reconnus que d'autres. Dans un contexte de reconfiguration des politiques publiques par des méthodes de gestion empruntées au secteur privé, le « savoir d'usage » est largement valorisé dans une perspective d'amélioration des politiques publiques : l'utilisateur-client est invité à compléter le savoir du technicien afin de rapprocher l'offre de la demande¹. Ce type de savoir correspond également à des formes de participation largement développées en France et qui s'inscrivent dans le modèle de la démocratie de proximité : les habitants sont invités à se prononcer sur des enjeux micro-locaux afin d'améliorer le cadre de vie de leur quartier. La valorisation du savoir d'usage se fait souvent aux dépens de celle des savoirs professionnels et militants qui sont davantage susceptibles de concurrencer l'expertise des techniciens et des élus sur leur propre terrain. La question des savoirs et de l'identité de celui qui les détient renvoie ainsi à celle de la légitimité à prendre la parole et à peser dans l'élaboration d'une politique publique.

¹ Sintomer Y. (2008), « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, n° 31, pp. 115-133

Quelle formation pour les conseillers citoyens ?

Les conseillers citoyens de ce programme de recherche ont dans leur grande majorité bénéficié d'une formation ou d'un accompagnement soit par un tiers extérieur (association, coopérative ou cabinet), soit par un technicien de la municipalité ou de l'intercommunalité. On observe cependant une hétérogénéité des formats, des sujets et des postures des formateurs dans chacun des cas étudiés. On peut identifier deux grands volets de formation : un volet technique sur les enjeux et les piliers de la politique de la ville, et un volet méthodologique et pratique sur la prise de parole en public, la gestion de projet, l'animation de réunions, etc.

Censés participer à l'une des politiques publiques au degré de technicité le plus élevé, les conseillers citoyens ne sont pourtant pas sollicités en tant qu'experts de la politique de la ville mais en tant qu'experts « de leur quartier ». Pourtant, la priorité a été donnée au niveau national à la formation des conseillers citoyens alors même que les acteurs du contrat de ville s'accordent pour affirmer que le but n'est pas de faire des conseillers citoyens des techniciens de la politique de la ville. Ce consensus est pourtant en contradiction avec le besoin des professionnels d'avoir face à eux, dans le cadre d'instances inadaptées à la participation des habitants, des interlocuteurs qui partagent leur langage et leur calendrier. Une injonction contradictoire s'impose alors aux conseillers citoyens : sollicités pour leur savoir d'usage auquel ils sont souvent renvoyés, ils sont cependant supposés comprendre et partager le langage des politiques publiques.



Atelier lors de la journée de clôture du programme de co-évaluation le 01/07/2017
Source : S. Drljevic-Pierre

A Tours, la pertinence des formations remise en cause : « Parce qu'il faut des formations pour être citoyen, maintenant ? »

Lors de deux réunions rassemblant des conseillers citoyens, une étudiante réalisant son stage à l'Engrenage, une coopérative d'éducation populaire, a été amenée à annoncer la tenue d'un atelier proposé par l'Engrenage destiné aux conseillers citoyens de la région tourangelle. Par deux fois, un débat a émergé après son annonce, certains conseillers citoyens exprimant leur méfiance vis-à-vis de formations dont ils n'estiment pas avoir besoin et qui ont été financées sur des fonds qui auraient pu être versés aux conseils citoyens pour alimenter leur budget de fonctionnement. Ces formations sont perçues comme un déni de la valeur du savoir d'usage : les conseillers citoyens refusent d'être « transformés en spécialistes », ils souhaitent surtout que les experts « fassent avec eux », en reconnaissant leur savoir, peu légitimé. La priorité mise sur la formation renvoie les conseillers citoyens à leur manque de reconnaissance auprès des élus et des techniciens, au double titre de conseillers citoyens et d'habitants de quartier populaires.

A Tours, les outils de l'éducation populaire mis au défi

L'Engrenage a dispensé de 2015 à 2017 des formations aux conseillers citoyens de l'agglomération tourangelle. La coopérative d'éducation populaire a déployé des méthodes issues de l'éducation populaire. Par exemple, l'« entraînement mental » est un processus par lequel, à partir de l'identification et de la description d'une « situation concrète insatisfaisante », des solutions sont élaborées collectivement. Cette méthode laisse toute sa place au conflit et à l'expression des intérêts individuels, tout deux souvent contournés dans les dispositifs participatifs institutionnels. Durant ces formations, l'Engrenage laisse également une place à l'action de terrain : lors de la formation dispensée au conseil citoyen de Joué-lès-Tours, l'après-midi a été consacré à la mise en œuvre d'un « porteur de parole », un dispositif placé dans l'espace public qui permet de recueillir la parole des passants sur un sujet donné (ici, la situation d'un foyer d'hébergement).

Une autre structure également mobilisée sur le territoire tourangeau a privilégié le jeu comme outil de formation : un jeu de sept familles permettait d'identifier les groupes d'acteurs de la politique de la ville et leurs relations. Si cet outil avait le mérite d'être interactif, il a pu être perçu comme infantilisant, certains conseillers citoyens étant demandeurs de formations « où on apprend quelque chose », associées à la forme classique de l'exposé où les interactions avec le public sont limitées. Ces critiques sont majoritairement portées par les membres des collèges « acteurs locaux » dont les attentes diffèrent de celles des membres des collèges « habitants ».

- ❖ **Les conseillers citoyens sont porteurs d'une grande diversité de demandes de formation.** Si certains voient ainsi le conseil citoyen comme un moyen de développer leurs savoirs militants ou de mettre à contribution leurs savoirs professionnels et remettent en cause la pertinence même d'une formation, d'autres sont demandeurs de formations techniques afin de se sentir plus légitimes devant les autres acteurs du contrat de ville. Pourtant, en indexant la légitimité sur le degré d'expertise technique, on cantonne les conseillers citoyens à une situation d'infériorité vis-à-vis des autres partenaires.
- ❖ **Si les formations sur la politique de la ville et sur l'animation de groupe ont été nombreuses, elles ont rarement porté sur des savoirs politiques** (les enjeux de la politique de la ville, les jeux de pouvoir au sein d'une municipalité ou entre les différents échelons des pouvoirs publics, etc.) **ou contextuels** (mieux connaître les acteurs du territoire, l'histoire des quartiers, etc.).
- ❖ **Le choix des formateurs n'est pas neutre** : le recours à des techniciens pose la question de l'indépendance des conseillers citoyens, tandis que du côté des associations et des cabinets, la formation et l'accompagnement des conseils citoyens ont souvent été perçus comme une manne financière. De l'identité du formateur dépend également sa posture auprès des conseillers citoyens : entre co-formation ou transmission d'une expertise, entre savoir prétendu neutre ou savoir militant assumé.

Former les techniciens ?

La place centrale accordée aux techniciens dans l'accompagnement et le suivi du conseil citoyen a rarement été accompagnée d'une réflexion sur la formation des techniciens à la participation des habitants. Pourtant, au-delà de leur place durant la phase de démarrage des conseils citoyens, ils sont amenés à les associer quotidiennement à leur travail, engendrant des évolutions dans leur pratique professionnelle. La formation des techniciens à la participation des habitants apparaît d'autant plus cruciale si l'on considère que les conseillers citoyens sont davantage susceptibles de peser dans les décisions au cours d'un travail « en coulisse » avec les techniciens que dans des instances de validation.

Un atelier citoyen, outil de co-formation entre futurs professionnels et habitants

L'atelier citoyen organisé à Echirrolles qui a réuni conseillers citoyens, habitants et étudiants en urbanisme a été l'occasion de construire une situation d'échanges entre habitants et jeunes ou futurs professionnels, appuyés par un médiateur (enseignant ou membre d'APPUII) dont le rôle était d'être à l'affût de tout propos oublié, mal compris ou maladroit. L'atelier citoyen a ainsi été un moment de co-formation : le « frottement » entre deux groupes aussi différents que les habitants et les professionnels a permis de reconnaître le besoin mutuel qui les liait tout en travaillant à réduire le décalage qui les sépare.

Animer, accompagner, recadrer, encadrer : quelle posture pour les professionnels ?

Le conseil citoyen de Saint-Jarmont¹ a été accompagné par le chargé de mission politique de la ville et gestion urbaine de proximité ainsi que la déléguée du préfet. Si le premier prend des notes et répond aux questions qui lui sont adressées, la seconde déroule l'ordre du jour, prend la parole et recadre les conseillers citoyens lorsque ceux-ci s'éloignent du sujet de la politique de la ville. A Hérichart¹, le directeur de la citoyenneté et du développement local joue davantage un rôle d'animateur extérieur : il prend en notes les discussions sur un tableau, met en contact les conseillers citoyens avec d'autres acteurs ou les encourage à concrétiser leurs idées. Il lui arrive cependant de donner un avis au même titre qu'un conseiller citoyen, par exemple en argumentant en faveur du maintien d'un acteur local absentéiste dans la liste des membres du conseil citoyen.

¹ Les noms de villes ont été modifiés par souci d'anonymisation. Ces deux villes situées en région parisienne ont fait l'objet d'une étude comparée.

- ❖ Les conseillers citoyens collaborent avec des techniciens dont les spécialisations et les itinéraires professionnels sont très variés. Les chargés de démocratie locale, s'ils n'ont pas toujours suivi une formation dédiée à la démocratie participative, s'appuient sur des expériences professionnelles dans ce secteur. Les chefs de projet sont pour certains issus d'une génération de techniciens attachés à la participation (on retrouve par exemple des techniciens membres du réseau de l'IRDSU¹) mais leur mission au sein de l'institution n'est pas spécifiquement tournée vers la participation.
- ❖ Les conseils citoyens ont constitué pour certains professionnels sensibles aux questions de participation une opportunité pour intégrer le dialogue avec une instance habitante à leur pratique professionnelle. Mais ils se saisissent de cette opportunité de façon très différenciée, selon leur formation et leur place au sein de l'institution.

¹ L'Inter-Réseaux des professionnels du Développement Social Urbain réunit depuis 1997 des professionnels engagés pour le développement des quartiers et des villes de la politique de la ville.
www.irdsu.net

Conclusion

Le cadre de référence des conseils citoyens et le rapport Bacqué-Mechmache offrent deux référentiels possibles pour co-évaluer les conseils citoyens. L'évaluation pouvait porter sur l'adéquation des dispositifs mis en œuvre localement avec le cadre de référence national ou sur leur capacité à incarner la vision de la démocratie défendue dans le rapport. Si l'on prend pour référentiel le cadre de référence, il faut d'abord noter la diversité des adaptations locales en fonction des contextes politiques et socio-économiques, de l'histoire participative des villes, de l'ancrage associatif dans les quartiers, des fractures urbaines et des représentations sociales, etc. Il faut également souligner le caractère encore très institutionnel des conseils citoyens étudiés, alors même que l'institution ne semble pas encore prête à faire évoluer ses pratiques pour inclure les conseils citoyens dans le processus décisionnel.

On est encore loin, avec les conseils citoyens, de l'activisme délibératif porté par le rapport qui suppose d'articuler une logique de mobilisation et une logique de co-construction. On reste davantage dans la logique d'une démocratie essentiellement représentative : il s'agit d'entendre les habitants mais pas de leur donner la capacité d'agir. Le conseil citoyen est rarement pensé comme un espace de mobilisation habitante, mais davantage comme une courroie de transmission entre habitants et institutions. Il faut cependant souligner que ce programme de co-évaluation a été mené à un stade où la dimension institutionnelle des conseils citoyens était nécessairement dominante dans la mesure où ceux-ci venaient d'être créés à l'initiative des pouvoirs publics. La question de la relation aux habitants qui ne font pas partie du conseil citoyen s'avère être une préoccupation majeure des conseillers citoyens rencontrés, qui ont déjà mis en œuvre un certain nombre d'expérimentations en ce sens. Le dispositif peut donc considérablement évoluer suivant la façon dont les conseillers citoyens s'en saisissent et la marge de manœuvre qui leur est laissée pour le transformer.



Journée de clôture du programme de co-évaluation, le 01/07/2017

Source : L. Alemany

Pistes de travail

Fidèles à l'esprit d'une co-évaluation, les travaux réalisés dans le cadre de ce programme de recherche n'avaient pas vocation à proposer des préconisations, mais leurs résultats ont été discutés pas les conseillers citoyens concernés : ils offrent davantage des clés de lecture qui peuvent permettre de formaliser une approche réflexive de la constitution des conseils citoyens et d'ouvrir le débat sur les orientations que ceux-ci s'approprient à prendre. On retiendra pour conclure quelques pistes de travail identifiées par les étudiants et les conseillers citoyens pour faire des conseils citoyens de véritables acteurs en quartier prioritaire, objectif nécessaire pour renforcer la mobilisation des conseillers citoyens.

- **Renforcer les liens entre conseillers citoyens, habitants et acteurs locaux** : penser le conseil citoyen comme un espace de discussion et de mobilisation ouvert sur le quartier et non comme un groupe fermé, adopter des règles de fonctionnement suffisamment souples pour permettre cette ouverture ;
- **S'appuyer sur les initiatives habitantes préexistantes au conseil citoyen** : réaliser le recensement des pratiques participatives prévu par le cadre de référence, construire le conseil citoyen en complémentarité de ces espaces de participation et non en concurrence ;
- **Assurer l'indépendance du conseil citoyen sans l'isoler** : le reconnaître comme partenaire à part entière de la politique de la ville, construire une relation avec les techniciens qui permette la collaboration sans conduire à l'encadrement, développer les espaces de ressources et d'expertise indépendants pour les conseils citoyens (centres de ressources, universités, associations, etc.), reconnaître un statut propre au conseil citoyen qui lui permette de gérer un budget et de faire l'économie d'une phase de formalisation chronophage ;
- **Ouvrir une réflexion sur l'adaptation du fonctionnement des institutions à la participation habitante** : faire de la participation des habitants une compétence transversale partagée par l'ensemble des techniciens de la politique de la ville, repenser la place des élus dans les processus décisionnels, rendre lisibles les différentes étapes d'élaboration d'une politique publique ;
- **Lever les obstacles matériels à la participation aux instances de gouvernance du contrat de ville** : prise en charge des frais, développement de la garde d'enfants, application du droit au congé prévu par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, reconnaissance du temps bénévole investi, transmission des documents de travail en amont, adaptation des horaires des réunions, etc.



Visite de chantier par le conseil citoyen de Gagarine à Romainville
Source : L. Billen, 29/03/17

Bibliographie

Cette synthèse a été réalisée à partir des travaux suivants :

Adda-Ali T., Bernstein L., Bihet J., Mokrani L., Mongongnon J., Henry J., Kayser Fernandes F., Lavayssière J., Marquez J., Renault P., (2017), « Le conseil citoyen Grand-Centre-ville de Saint Denis. La démocratie urbaine dans un quartier prioritaire : ajustement et limites », réalisé sous la direction d'A. Deboulet, dans le cadre du cours « Hors les Murs et formation à l'enquête collective » du master 2 de sociologie de l'Université Paris 8, 42 p.

Albero M. (2017), *Le conseil citoyen du 18^e : freins et leviers à son fonctionnement*, mémoire de master 1 en urbanisme, réalisé sous la direction de J. Demoulin, Ecole d'urbanisme de Paris, 122 p.

Andriamanankaja H.-S., Babin V., Bouzigue C., Bressan F., Girault M., Misengelomani G., Vincent A., « L'engagement dans les conseils citoyens en région lyonnaise : implication personnelle et rapports aux institutions », réalisé sous la direction de F. Bressan dans le cadre de la mention « Ville et environnement urbain » de l'Université de Lyon, 10 p.

APPUII (2017), « Cahier de l'atelier citoyen Essart-Surieux à Echirolles », atelier citoyen tenu les 25-26-27 mai 2017, 44 p., www.appuii.wordpress.com

Bennacer M., Duboy T., Errami A., Guibert J., Méritus N., Quémerais Y., Savary M. (2017) « Une évaluation qualitative des conseils citoyens de Plaine Commune », réalisé sous la direction de F. Dufaux dans le cadre d'une commande de l'établissement public territorial de Plaine Commune au Master « Urbanisme, aménagement et études urbaines » de l'Université Paris Ouest Nanterre, 120 p.

Billen L. (2017), *Les conseils citoyens : une 'révolution démocratique' dans la mise en œuvre de la politique de la ville en quartiers prioritaires ?*, mémoire de master 2 en urbanisme et aménagement, réalisé sous la direction de M.-H. Bacqué et S. Fol, Université Paris 1 Sorbonne, 142 p.

Blondel E. (2017), *Les conseils citoyens au prisme de la rénovation urbaine, un outil de la démocratie participative ? Le cas des quartiers Franc-Moisin et centre-ville à Saint-Denis*, mémoire de master 2 en études urbaines, réalisé sous la direction de M.-H. Bacqué, Université Paris Ouest Nanterre, 150 p.

Bonnal G., Durand A., Estève L., Lavigne F. (2017), « Le conseil citoyen du quartier des Sept Arpents-Stalingrad, au Pré-Saint-Gervais », réalisé sous la direction de J. Demoulin dans le cadre du cours « Modalités collaboratives » du Master « Programmation, projet et management urbain » de l'Ecole d'urbanisme de Paris, 25 p.

Bouhier G. (2017), *Les centres sociaux face à la participation « Top down » : Positionnements, usages et mésusages des conseils citoyens au sein du réseau des centres sociaux*, mémoire de master 2 en sciences politiques, réalisé sous la direction de M. Bachir, Université de Picardie, 84 p.

Bousquet C. (2017), *L'identité des conseils citoyens, trouver sa place dans la politique de la ville*, mémoire de master 2 en sociologie, réalisé sous la direction de S. Rui, dans le cadre d'un stage auprès de M. Hazgui, Université de Bordeaux, 52 p.

Braire E., Chaumet J., Chompret C., Jean R., Kaci Amer Z., Koster M., Laisné J., Vergne N. (2017), « La mise en place des conseils citoyens à Nanterre : où en est-on ? », réalisé sous la direction de J. Louis dans le cadre d'une commande de la municipalité de Nanterre au Master « Urbanisme aménagement et études urbaines » de l'Université Paris Ouest Nanterre, 15 p.

Calafat A., Dora Angyal V., Gruber L., Marzo H., Poirson A., Rajoelisoa S., Wang Z. (2017), Dossier de cours relatif au projet NPNRU Saint-Denis Grand-Centre et au conseil citoyen, réalisé sous la direction de S. Adam dans le cadre du cours « Participation citoyenne et enjeux urbains » du Master d'études européennes et internationales de l'Université Paris 8, 54 p.

Clarisse A., Mémoire J., Ozun J., Poirier T. (2017), « Etude des conseils citoyens de Bagnolet. Analyse de la formalisation et de la mise en œuvre », réalisé sous la direction de J. Demoulin dans le cadre du cours « Modalités collaboratives » du Master « Programmation, projet et management urbain » de l'Ecole d'urbanisme de Paris, 16 p.

Daquin A. (2017), « Jeunes et conseil citoyen : quelles opportunités de renouvellement de la participation dans les quartiers prioritaires ? Le cas de Grigny (69) », étude issue d'un mémoire de master 2 en sciences politiques sous la direction de V. Sara Pala, Université de Lyon, 26 p.

Douté L. (2017), *Les conseils citoyens en Nouvelle-Aquitaine. Définition et application de la démocratie participative dans les quartiers prioritaires*, mémoire de master 2 en sociologie, réalisé sous la direction de S. Rui, dans le cadre d'un stage au centre de ressource politique de la ville Pays et Quartier d'Aquitaine encadré par Christine Roman, Université de Bordeaux & PQA, 80 p.

Elie L. (2017), *La mise en place de trois conseils citoyens de l'agglomération tourangelle dans le cadre d'un projet national de co-évaluation des conseils citoyens*, mémoire de master 2 en sociologie, réalisé sous la direction de H. Nez, et H. Bertheleu, Université de Tours, 143 p.

Gauthier Y. (2017), *Le sens de la participation, Sociologie de l'engagement participatif des profanes de deux conseils citoyens du Nord de la France*, mémoire de master 2 en sciences politiques, réalisé sous la direction de R. Lefebvre, Université de Lille, 133 p.

Germe T., Guineberteau J., Hatet A., Seguin E. (2017), « Le conseil citoyen de Pantin. Analyse d'une nouvelle instance de participation citoyenne », réalisé sous la direction de J. Demoulin dans le cadre du cours « Modalités collaboratives » du Master « Programmation, projet et management urbain » de l'Ecole d'urbanisme de Paris, 35 p.

Guillemeau M. (2017), *Quartier populaire à l'épreuve de la rénovation urbaine : cas du Sanitas de Tours*, mémoire de master 1 en géographie et aménagement, réalisé sous la direction de N. Semmoud, Université François Rabelais de Tours, 137 p.

Hammouche M., Lahlou I., Launay C. (2017), « Les conseils citoyens de Montreuil », réalisé sous la direction de J. Demoulin dans le cadre du cours « Modalités collaboratives » du Master « Programmation, projet et management urbain » de l'Ecole d'urbanisme de Paris, 24 p.

Mazot L., Pillard C., Portier L., Roquet Montégon P. (2017), « Le conseil citoyen de Gagarine à Romainville », réalisé sous la direction de J. Demoulin dans le cadre du cours « Modalités collaboratives » du Master « Programmation, projet et management urbain » de l'Ecole d'urbanisme de Paris, 42 p.

Pinto D., Spiridopoulou A., Von Stebut U., Toujani Y. (2017), « Evaluation du conseil citoyen de Bondy », réalisé sous la direction de J. Demoulin dans le cadre du cours « Modalités collaboratives » du Master « Programmation, projet et management urbain » de l'Ecole d'urbanisme de Paris, 21 p.

Traoré S. (2017), *Le conseil citoyen Chanteraine : un outil au service de la co-construction ?*, mémoire de master 1 en urbanisme, réalisé sous la direction de J. Demoulin, Ecole d'urbanisme de Paris, 59 p.

Van Den Bussche C. (2017), *La mise en place des conseils citoyens à Pau : un dispositif, deux territoires, des acteurs*, mémoire de master 2 en sociologie, réalisé sous la direction de S. Rui dans le cadre d'un stage au service Politique de la ville, jeunesse et vie associative dans les quartiers sous la direction de L. Meissel, Université de Bordeaux, 30 p.

Vasseur C. (2017), *Les conseils citoyens : mobiliser, intégrer et favoriser la participation des habitants dans leur diversité et notamment ceux que l'on n'entend le moins dans les quartiers en politique de la ville : face à ces principes, quelles réalités à Saint-Ouen et L'Île-Saint-Denis ?*, mémoire de master 1 en urbanisme, réalisé sous la direction de J. Demoulin, Ecole d'urbanisme de Paris, 131 p.



Portraits de conseillers citoyens
Réalisation : E. Surmont