



Étude

Les conseils citoyens en Nouvelle-Aquitaine

CONSTATS, BILAN ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

→ Décembre 2017





avant-propos

Le 2 février 2014, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite «Loi Lamy», a lancé une nouvelle génération de contrats de ville pour donner un nouveau souffle à la politique de la ville. Une des principales nouveautés est l'introduction «*[des] habitants, [des] associations et [des] acteurs économiques*» des quartiers comme partenaires de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des contrats de villes - se traduisant par la création de «conseils citoyens» dans chaque quartier prioritaire.

Si le contexte législatif était favorable à la concertation des habitants, les démarches se limitaient souvent aux grands projets d'aménagement ou urbains et restaient peu ambitieuses. La politique de la ville, innovante et expérimentale depuis quarante ans, avait quant à elle intégrée depuis l'origine la participation habitante.

La création des conseils citoyens se donne pour enjeu de réaffirmer le rôle des habitants dans la politique de la ville mais également de renouveler le public de la participation citoyenne. En formant des groupes de citoyens composés d'habitants et d'acteurs locaux, et en introduisant la méthode du tirage au sort, il s'agit d'atteindre les habitants que l'on entend le moins dans les espaces traditionnels d'expression citoyenne.

Les trois grandes missions définies pour les conseils citoyens - favoriser l'expression des habitants, co-construire les contrats de ville et appuyer les initiatives citoyennes - entendent donner une «place stratégique» aux conseillers citoyens en faisant le lien entre une dynamique citoyenne et le cœur des instances de la politique de la ville.

Si le cadre de référence proposé par le CGET des conseils citoyens définit certaines modalités de mise en œuvre (composition, animation, statuts, missions...), celles-ci sont relativement modulables et laissent une marge de manœuvre importante aux territoires.

Cette configuration engendre une grande diversité de conseils citoyens, tant dans leur structuration que dans leur avancée. C'est ce que l'on a pu observer en Nouvelle-Aquitaine.

Dans le cadre de ses missions d'accompagnement des territoires et de production de connaissances, le centre de ressources Pays et Quartiers d'Aquitaine a souhaité donner des clés de lecture aux acteurs institutionnels et aux habitants concernant le déploiement des conseils citoyens en Nouvelle-Aquitaine.

PQA a confié la réalisation d'une étude à Laura Douté, étudiante Master 2 Problèmes sociaux et politiques urbaines (Sociologie) à l'Université de Bordeaux, dans le cadre d'une mission de stage de six mois.

Celle-ci est allée à la rencontre de six conseils citoyens à travers la région, en cherchant à comprendre comment les acteurs du territoire se sont appropriés cette nouvelle instance de participation citoyenne, à tirer quelques éléments d'analyse et d'enseignements, et à faire quelques préconisations pour des «conseils citoyens qui marchent ! ».

Nous vous livrons une synthèse de cette étude et vous en souhaitons bonne lecture.

Sommaire

PARTIE | 1

Le statut des conseils citoyens

1

Débats et conflits autour de la légitimité des conseils citoyens

Page 6

2

Se construire comme acteur du quartier

Page 7

3

Un nouvel acteur dans des quartiers déjà organisés

Page 10

PARTIE | 2

Le rôle des conseils citoyens

1

Favoriser l'expression des habitants

Page 13

2

Co-construire le contrat de ville

Page 14

3

Stimuler les initiatives citoyennes

Page 16

4

Les regards institutionnels sur les conseils citoyens

Page 17

Trois profils de conseils citoyens

Page 19

PARTIE | 3

Bilan et perspectives

1

Bilan et préconisations : « vers un conseil citoyen qui marche »

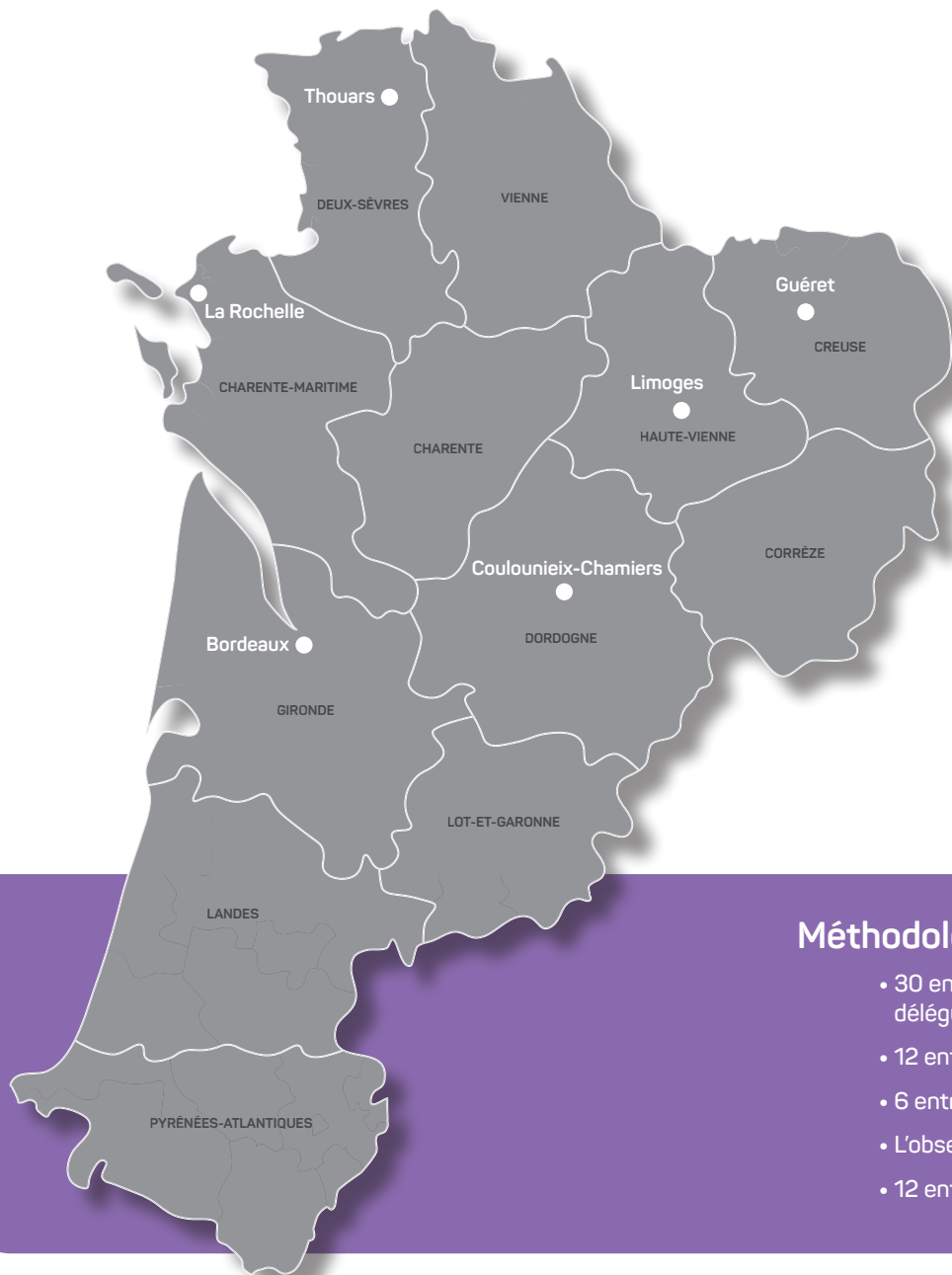
Page 21

2

Les conseils citoyens et les enjeux de la participation

Page 23

REMERCIEMENTS Nous tenons à remercier l'ensemble des conseillers citoyens, des élu.e.s, des professionnel.les de la politique de la ville (délégué.es du Préfet / de la Préfète et agents des collectivités) et des animateurs.trices/accompagnateurs.trices des conseils citoyens - anonymisés dans ce rapport - pour leur participation à cette enquête, pour leur accueil et le temps accordé. Nous tenons également à remercier Cheikh Sow, anthropologue et consultant en démarches participatives, pour son appui.



6 Terrains d'enquête

Nous avons souhaité enquêter un échantillon diversifié de 6 conseils citoyens :

Bordeaux (CC du quartier Bacalan), **Coulounieix-Chamiers** (CC du quartier Chamiers), **Guéret** (CC du quartier L'Albatros), **La Rochelle** (CC du quartier Villeneuve-les-Salines), **Limoges** (CC du quartier Val de l'Aurence sud), **Thouars** (CC du quartier Les Capucins)

- 3 quartiers dans des villes de plus de 70.000 habitants / 3 quartiers dans des villes de moins de 70.000 habitants
- 2 quartiers nouvellement entrants en politique de la ville / 4 quartiers « historiques » de la politique de la ville
- 2 conseils citoyens créés en 2015 / 4 conseils citoyens créés en 2016
- 1 conseil citoyen constitué en association / 3 conseils citoyens portés par des structures tierces / 2 conseils citoyens en association de fait

Méthodologie

- 30 entretiens avec les acteurs institutionnels (élu.e.s, technicien.ne.s de la politique de la ville et délégué.e.s du Préfet)
- 12 entretiens individuels et 6 entretiens collectifs avec les membres des conseils citoyens
- 6 entretiens avec les animateurs ou accompagnateurs des conseils citoyens
- L'observation de réunions des conseils citoyens
- 12 entretiens individuels avec des conseiller.e.s citoyen.e.s

1

Le statut des conseils citoyens

1/ Débats et conflits autour de la légitimité des conseils citoyens

- La légitimité envisagée par la loi
- La légitimité perçue par les acteurs institutionnels
- La légitimité vécue par les conseillers citoyens

2/ Se construire comme acteur du quartier

- Être un acteur apolitique et indépendant ?
- Être autonome ?
 - Les différentes dimensions de l'autonomie
 - Le rôle des acteurs institutionnels
 - La place des animateurs
- Être un contre-pouvoir ?
 - La place de la critique
 - La place de la conflictualité

3/ Un nouvel acteur dans des quartiers déjà organisés

- Articuler conseils citoyens et concertation institutionnelle
- Conseils citoyens et conseils de quartier : une réelle concurrence ?
- Les conseils citoyens et la société civile organisée

1-Débats et conflits autour de la légitimité des conseils citoyens

Pour les différents conseils citoyens observés, l'acquisition d'une légitimité auprès des autres acteurs est un processus complexe, qui met en avant certains écarts entre la légitimité envisagée par la loi, celle perçue par les acteurs institutionnels et celle vécue par les conseillers citoyens.

// La légitimité envisagée par la loi

La loi Lamy entend conférer aux conseils citoyens une légitimité de statut, en officialisant et en imposant leur création sur l'ensemble des quartiers classés en politique de la ville (QPV). Les conseils citoyens prennent la forme d'un groupe réduit d'habitants et d'acteurs locaux (associations ou acteurs économiques) réunis au sein d'un collectif, formalisé en association loi 1901 ou non. Ce format d'échantillon permet à un petit groupe de personnes de rendre un avis pour un groupe plus large (ici, les habitants du quartier). L'introduction du tirage au sort dans la méthode de composition des conseils citoyens entendait ainsi « garantir la représentation de l'ensemble de la population au sein du collège habitants »¹; et donc mécaniquement la représentation des intérêts. Le collège « acteurs locaux », sélectionné sur la base d'un appel à candidatures (ou plus rarement un tirage au sort sur liste de volontaires), tire quant à lui sa légitimité de son investissement dans le quartier.

D'autre part, la loi s'appuie sur l'expertise d'usage de ces deux collèges, c'est-à-dire sur leur connaissance du quartier acquise grâce à leur expérience et leur vécu, pour affirmer leur pertinence à participer aux décisions concernant le quartier. Cette expertise d'usage a pour objectif compléter l'expertise technique des institutions pour ajuster les politiques publiques.

// La légitimité perçue par les acteurs institutionnels

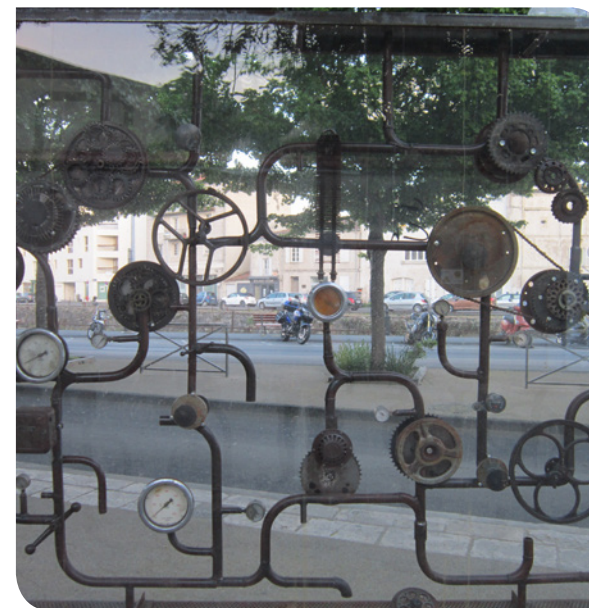
Sur les six territoires investigués, la moitié a procédé au tirage au sort pour composer tout ou une partie des conseils citoyens. Ce choix répond à une volonté d'intégrer des habitants habituellement peu ou pas impliqués dans les réseaux associatifs et les dispositifs participatifs. Les trois autres territoires ont utilisé des listes de volontaires et ont expliqué ce contournement de la méthode par des difficultés de mise en place, par une volonté de ne pas « forcer » les habitants à participer et par une appréhension² à voir les personnes tirées au sort décliner l'invitation. La faible portée ou l'absence de tirage au sort engendre, dans la majorité des conseils citoyens, une sous-représentation - et non une absence ! - des jeunes (moins de 40 ans) et des personnes non-engagées dans des structures du quartier.

La majorité des acteurs institutionnels reconnaissent l'expertise d'usage des habitants et légitiment son intégration dans le contrat de ville.

Cependant, la non-représentativité statistique entraîne des critiques de la part de certains partenaires institutionnels: les conseillers citoyens ne seraient pas à même de représenter les intérêts de l'ensemble des

habitants et leur expertise d'usage jugée « tronquée » serait peu reconnue sur certaines problématiques.

Un délégué du Préfet estime par exemple que « l'expertise d'usage n'est pas automatique car les habitants n'ont pas connaissance de tout leur quartier ».



Quartier de l'Albatros - Guéret

1 Extrait du cadre de référence des conseils citoyens, CGET, 2014, p9

2 Appréhension généralement confirmée dans les faits.

// La légitimité vécue par les conseillers citoyens

Intériorisant ces critiques de non-représentativité, les conseillers citoyens rencontrés s'inquiètent de la relativité de leur point de vue sur leur quartier. Les entretiens collectifs et individuels ont ainsi montré que ces derniers souhaitent se détacher du statut de «représentants des habitants», estimant plutôt agir pour l'intérêt général du quartier.

Face à ce constat, les conseillers citoyens cherchent à compléter symboliquement l'expertise d'usage de leur groupe.

Certains assument leur composition imparfaite et tentent d'intégrer les intérêts (perçus) des catégories d'habitants «absentes» dans les débats et les réflexions du conseil. Par exemple, les problématiques liées aux jeunes sont d'autant plus mises en valeur par les conseillers qu'ils sont sous-représentés.

D'autres vont chercher la parole des autres habitants afin de rendre le conseil plus légitime.

Notons enfin que les acteurs locaux rencontrés, majoritairement représentants d'associations, ne se positionnent généralement pas comme des relais de la voix des habitants, mais davantage comme des porteurs d'une expertise professionnelle et d'une connaissance du quartier, découlant de cette proximité avec les habitants et/ou de leur engagement dans le quartier.

2-Se construire comme acteur du quartier

Pour s'imposer comme acteur légitime du quartier, chaque conseil citoyen doit résoudre plusieurs questions quant à son positionnement, en clarifiant notamment ses relations avec les institutions locales.

// Être un acteur apolitique et indépendant ?

L'ensemble des conseillers citoyens revendique le positionnement «apolitique» de leur groupe et le pose comme condition essentielle pour être crédibles aux yeux des institutions locales et des autres habitants du quartier. Derrière ce positionnement général, se cachent pourtant plusieurs dimensions, liées aux différentes utilisations du terme «politique».

On constate un rejet net de la politique partisane, tant dans les discours que dans les faits, observés lors des réunions des conseils citoyens, ainsi qu'une volonté plus générale de se tenir hors des jeux d'acteurs et des enjeux politiques locaux. Plusieurs conseillers

citoyens ont ainsi évoqué la peur de servir de «caution citoyenne» à une décision institutionnelle. Ainsi, les conseillers citoyens font la distinction entre ce qui relève de la politique - et qui doit être exclue de leur fonctionnement, pour garantir leur neutralité - et ce qui relève du politique - c'est-à-dire de l'engagement civique pour le quartier, motivation principale de participation aux conseils citoyens.

Les acteurs institutionnels sont conscients des risques de manipulation et expriment cette même volonté d'un conseil citoyen non-partisan et autonome. Nous avons constaté que, de manière générale, les élus respectent cette autonomie en se positionnant, à l'instar d'autres acteurs institutionnels, en invités ponctuels des conseils. Par ailleurs, plusieurs conseillers citoyens ont été gênés lorsque des élus ont participé de façon trop invasive dans certaines réunions.

// Être autonome?

Les différentes définitions de l'autonomie

La question de l'autonomie des conseils citoyens est en premier lieu **une autonomie de réflexion des conseillers**, hors des influences et des enjeux politiques et institutionnels.

En second lieu, il y a **l'autonomie de fonctionnement** (animation, organisation, budget, local...) - parfois plus difficilement appliquée - qui influe, de manière peut-être plus subtile, sur leur capacité à être un acteur «comme les autres, à égalité avec les autres partenaires du contrat de ville.

Il n'est pas anodin de rappeler que, bien que fixée par la loi, la participation effective de conseillers citoyens aux instances du contrat de ville reste aux mains des acteurs

institutionnels, tant sur le choix des instances que sur la manière plus générale d'intégrer les processus de réflexion et de décision.

On observe des démarches cherchant à donner une certaine autonomie aux conseils citoyens dans leurs relations avec les institutions. Deux des conseils citoyens rencontrés ont pris l'initiative d'organiser une rencontre avec les partenaires institutionnels³; montrant qu'ils ne sont pas seulement des «*receveurs passifs*» d'une demande institutionnelle de participation. De même, un des conseils citoyens, peu intégré aux instances du contrat de ville à ce moment, se questionnait, lors de l'entretien collectif, sur ses possibilités et sa légitimité à «*s'imposer*», à «*avoir des exigences*», voire à «*être moteur*» des réflexions sur l'avenir du quartier.

Le rôle des acteurs institutionnels

Pour accompagner les conseillers citoyens vers cette autonomie, les acteurs institutionnels jouent parfois un rôle indispensable. On distingue trois rôles majeurs endossés par les partenaires institutionnels les plus proches des conseillers citoyens.

- **Les «*garants*»** réaffirment la légitimité des conseils citoyens en jouant l'interface entre les conseillers citoyens et les autres partenaires institutionnels, en rappelant «*les règles du jeu*» (professionnel.le politique de la ville d'une collectivité). Ce rôle, parfois qualifié «*d'arbitre*», est généralement investi par les délégué.e.s du Préfet, en tant que représentants de l'État et garants de la loi. A titre d'exemple, la mise en place d'un des conseils citoyens sans délégué.e du Préfet a été vécue comme particulièrement difficile par les conseillers eux-mêmes et leur animateur,

éprouvant des difficultés pour s'imposer auprès de certains partenaires institutionnels.

- **Les «*facilitateurs*»** des conseils citoyens se positionnent pour aider les membres dans la prise en main de leurs missions. Ils se révèlent parfois indispensables pour rendre les instances de pilotage accessibles aux conseillers (vulgarisation des termes techniques, préparation des séances) mais également pour permettre à leur parole de s'intégrer réellement dans ces instances. Ainsi, pour une déléguée du Préfet, «*c'est aussi leur donner la parole [pendant les réunions], parce qu'ils ne la prennent pas tous seuls*», les aider à reformuler leurs demandes ou à rendre leur parole plus audible par les partenaires institutionnels.

- **Les «*moteurs*»** des conseils citoyens - qui se rencontrent plus rarement - impulsent et parfois organisent la dynamique du groupe, notamment dans la création d'opportunités de participation. Ce rôle découle du constat réalisé par certains acteurs que «*les conseillers citoyens sont encore trop demandeurs de ce que les autres attendent d'eux*» (animateur d'un conseil citoyen). Malgré une volonté perceptible de voir les conseils citoyens réussir, cette posture peut apparaître paternaliste.

La place des animateurs

En plus de personnes-ressources institutionnelles, les animateurs sont investis des missions de «*facilitateurs*» et se retrouvent parfois «*moteurs*». Ainsi, la position des animateurs - qu'ils soient rattachés à la collectivité ou à

une association porteuse - devient plus sensible : il s'agit de rester neutre, alors même que l'on est engagé professionnellement pour le quartier et de partager ses compétences pour guider le conseil sans l'influencer.

A noter que deux conseils citoyens sont en auto-organisation. Pourtant, même sans animateur, les deux collectifs s'appuient toujours sur une ou plusieurs personnes-ressources institutionnelles pour les accompagner dans leur positionnement dans les instances et faire l'interface avec les autres acteurs. Autonomie de réflexion et de fonctionnement ne sont donc pas synonymes d'une volonté d'agir de façon opaque.

// Être un contre pouvoir?

La place de la critique

C'est la position du conseil citoyen vis-à-vis des institutions qui est en jeu ici. La réflexion sur les problématiques et les enjeux du quartier entamée par les conseillers citoyens les amène à avoir un regard critique, plus ou moins prononcé, vis-à-vis des politiques publiques locales engagées. Lors d'un groupe de travail d'un conseil citoyen sur l'état général du quartier, plusieurs conseillers expriment ponctuellement leur lassitude et leur colère vis-à-vis des services de la mairie : «*Le Maire, il est élu, après il fait plus rien*» et questionnent la mise en œuvre du droit commun sur le quartier.

Cette limite entre une réflexion critique sur le quartier et la critique des actions de la mairie est, bien évidemment, sensible pour les élus, qui craignent parfois de voir le conseil citoyen devenir un opposant direct au pouvoir local. Cette appréhension est particulièrement perceptible sur les quartiers historiquement les plus organisés

3 Sous la forme d'une réunion de travail et d'une réunion de Gestion Urbaine de Proximité.

associativement et politiquement. Un.e élu.e exprime ainsi sa vision du conseil citoyen de son territoire, qu'elle juge «*politisé*» : «*Le conseil citoyen c'est intéressant si c'est des citoyens spontanés (...) mais là, ce n'est pas neutre, c'est du lobbying (...) ce n'est pas fait pour ça!*».

La place de la conflictualité

On peut, dans la même logique, questionner la place de la conflictualité dans les relations entre les conseils citoyens (en tant que collectif) et les institutions partenaires. Les acteurs institutionnels rencontrés sont partagés sur la question. Certains acteurs institutionnels, politiques ou non, craignent l'apparition d'un contre-pouvoir citoyen ou, du moins, le jugent inapproprié à être porté par les conseils citoyens. D'autres acteurs institutionnels, y compris des élu.e.s, mettent en avant les bienfaits du conflit dans la gestion des enjeux publics. Dans cette perspective, le conseil citoyen est vu comme porteur d'un regard profane mais constructif pour améliorer la gestion par la mairie, comme l'exprime un.e élu.e : «*Ils ont un rôle d'accompagnement de leurs représentants [élus]. Il faut un contre-pouvoir qui vienne des citoyens, pas seulement de l'opposition municipale*».

La légitimité à se positionner comme une autre voix, questionnant les politiques publiques mises en œuvre, semble se jouer dans la manière de réaliser cette conflictualité, par les conseils citoyens. L'opposition à une décision ou une orientation est rejetée par les institutionnels si elle n'est que contestation, ces derniers réclamant un «*débat contradictoire*» (délégué du Préfet) et que les conseils citoyens «*[soient] dans la construction, avec information et argumentation*» (délégué du Préfet).



Quartier de Chamiers - Coulounieix-Chamiers

3-Un nouvel acteur dans des quartiers déjà organisés

Les quartiers prioritaires sont des espaces organisés, où la vie associative et les démarches participatives - institutionnelles ou non - sont déjà plus ou moins développées. Un des enjeux pour les conseils citoyens est d'affirmer leur pertinence dans cet environnement déjà actif.

// Articuler conseils citoyens et concertation institutionnelle

Aucun des conseils citoyens rencontrés⁴ n'était créé lors de l'élaboration des contrats de ville. La majorité de ces territoires se sont alors tournés vers des formes plus classiques de concertation des habitants (diagnostic partagé, ateliers participatifs...). L'implication des conseils citoyens dans la co-construction des contrats de ville a commencé lors de la phase (actuelle) de mise en œuvre et de suivi. Certains ont centré la concertation sur les conseils citoyens, quand d'autres ont préféré des dispositifs mixtes de concertation.

Sur certains territoires, le conseil citoyen peut servir de levier à la participation. Sur l'un des quartiers dotés d'un PRU⁵, la chargée de projet a par exemple investi les conseillers citoyens d'une mission de mobilisation et d'organisation d'un vote avec les autres habitants pour co-décider de la construction d'un équipement sur le quartier. Les maisons du projet auront cette vocation de rencontre entre habitants, conseillers citoyens et institutions pour élargir la concertation autour du projet.

Sur d'autres territoires, concertation pour le PRU et

conseils citoyens ne sont pas articulés. Ces derniers sont parfois perçus par les acteurs institutionnels comme «incapables de porter seuls le poids de la concertation du PRU» (élu). Ce choix pose certaines difficultés pour les professionnel.les des collectivités devant articuler les paroles récoltées (celles recueillies lors de la concertation institutionnalisée, celles des conseillers citoyens et celles recueillies par le conseil citoyen lorsque celui-ci part à la rencontre des autres habitants).

// Conseils citoyens et conseils de quartier : une réelle concurrence ?

Quatre quartiers sur six possèdent un conseil de quartier (ou équivalent). Une confusion entre les missions des deux «conseils» pose alors souvent question. Si les réponses sont spontanées, ironisant presque la question, elles n'en sont pas moins hétérogènes.

Les conseillers citoyens interrogés indiquent deux différences majeures: la place des élus (qui ne siègent pas dans les conseils citoyens) et le degré de pouvoir consultatif (plus affirmé chez les conseils citoyens). Malgré un

même objectif de défense des intérêts du quartier, les conseillers citoyens marquent un réel attachement à investir une forme de participation perçue comme plus «citoyenne». Une conseillère citoyenne (actrice locale) et membre du conseil de quartier explique ainsi : «*Les conseils de quartiers sont aussi sollicités pour le projet de la ville. Je suis mal à l'aise avec le déroulement des conseils de quartier, car on vient présenter des projets déjà bouclés. Les conseils de quartier ont un avis consultatif, alors que le conseil citoyen peut déclencher des choses*».

Pour les partenaires institutionnels, la différence est parfois moins nette. Pour certains, les conseils citoyens permettent une coopération entre institutions et habitants plus constructive tandis que les conseils de quartier sont jugés plus axés sur les intérêts individuels. Pour d'autres, les conseils de quartier sont au contraire des instances solides et favorisant déjà le partenariat avec les citoyens.

La différence de territoire n'apparaît pas comme un frein mais davantage comme une invitation à l'articulation des deux structures. A ce titre, un seul quartier sur quatre a établi un réel lien entre les deux instances, en nommant



Conseil citoyen de l'Albatros - Guéret

4 A noter que la participation des conseils citoyens à la phase de diagnostic et d'élaboration des contrats de ville est rare mais pas inexistante sur les territoires néo-aquitains.

5 (Nouveau) Programme de Renouvellement Urbain

des représentants du conseil citoyen pour siéger au conseil de quartier. Ainsi, malgré un fonctionnement indifférent des deux instances, cela permet de questionner les formes de participation présentes sur les quartiers.

// Les conseils citoyens et la société civile organisée

Associations de quartier, collectifs d'habitants et conseils citoyens partagent souvent les mêmes objectifs : agir pour le quartier et porter la parole des habitants. Ils partagent parfois les mêmes membres, lorsque le tirage au sort a eu lieu sur une liste de volontaires. Les conseils citoyens rencontrés s'établissent, de manière générale, en collaboration avec la société civile organisée présente sur le quartier, notamment autour de projets communs. Le conseil citoyen peut servir de levier pour les associations et, à l'inverse, les associations sont souvent sollicitées par les conseillers citoyens pour se rapprocher des habitants ou les aider à monter des actions. On remarque pourtant ponctuellement des points de friction où la légitimité de chacune des parties est re-questionnée, deux cas se sont présentés à nous (voir ci-contre).

Cas n°1

Offre de participation institutionnelle et civile

Si la création des conseils citoyens entendait résoudre une carence de mobilisation citoyenne et d'intégration des habitants dans la politique de la ville, la participation citoyenne *bottom-up* (à l'initiative des citoyens) n'est pourtant pas absente des quartiers prioritaires et a parfois déjà accès aux espaces de décisions institutionnels. Un des quartiers enquêtés possédait déjà un collectif d'habitants et d'associations reconnu par les institutions et intégré dans les instances de pilotage du contrat de ville depuis plusieurs années.

Le conseil citoyen a alors été perçu, au démarrage, comme « *une entité supplémentaire (...) inadaptée et redondante* ». Au final, la majorité des conseillers citoyens sont également membres actifs du collectif citoyen et le conseil citoyen peine à trouver sa place et son rôle. Aujourd'hui, la situation évolue, les deux entités travaillent sur leur articulation et aura permis de re-questionner le rôle et les capacités de chaque entité.

Cas n°2

Une association comme les autres ?

Les quartiers populaires possèdent généralement un tissu associatif dense, avec lequel les conseils citoyens doivent composer. Le statut et les orientations prises par les conseils citoyens peuvent concurrencer le rôle des associations sur les quartiers :

- D'une part, lorsque les conseils citoyens deviennent porteurs de projet¹, ils sont parfois perçus par les associations déjà actives sur le quartier comme illégitimes. Pourtant, tous les conseils citoyens qui mettent en œuvre des actions pour le quartier ne génèrent pas de tensions. Lorsque les projets sont portés en partenariat ou bien viennent combler un manque sur le quartier, ils semblent mieux acceptés par les associations.
- D'autre part, les associations de quartier, dont l'action repose déjà sur des relations de proximité avec les habitants, avec un objectif de cohésion sociale, ont parfois perçu les conseils citoyens comme une instance concurrente, basée sur le faux-constat « *d'un vide associatif et citoyen* » dans les quartiers.

¹ La loi a défini ce rôle de soutien aux initiatives citoyennes, bien que la circulaire du 2 février 2017 rappelle que cela ne doit pas être la mission principale des conseils citoyens.

2

Le rôle des conseils citoyens

Les conseils citoyens mettent en application, au quotidien, les trois grandes missions définies dans le cadre de référence édité par le CGET. Chacune d'entre elles questionnent la place du conseil dans le quartier, les rapports aux institutions et les stratégies des conseillers.

1/ Favoriser l'expression des habitants

- Une voix au-delà des conseils citoyens
- Comment positionner cette voix ?

2/ Co-construire le contrat de ville

- Être informé : nécessaire mais pas suffisant
- S'exprimer : une difficile prise de parole
- Participer à la réflexion : un rôle plus actif
- Participer à la décision : un objectif ?

3/ Stimuler les initiatives citoyennes

- Des actions pour améliorer les conditions de vie des habitants
- Des actions pour affirmer son statut

4/ Les regards institutionnels sur les conseils citoyens

- Typologie des regards institutionnels
- Les élus et la proximité

1- Favoriser l'expression des habitants

Cette première mission entend renouer le dialogue entre habitants et institutions, c'est-à-dire permettre aux habitants des quartiers prioritaires de s'exprimer, mais également assurer que cette parole sera entendue et prise en compte. Les conseils citoyens pourraient aider à la construction d'une parole collective des habitants des quartiers prioritaires.

// Une voix au-delà des conseillers citoyens

Pour la majorité des conseils citoyens, permettre le développement d'une expression citoyenne c'est également faire profiter les habitants non-conseillers de cette opportunité démocratique. Pour cela, nombre d'entre eux mettent en œuvre différentes stratégies pour aller récupérer la parole des habitants du quartier.

Si le cadre de référence parle des habitants en général, les discours des conseillers citoyens se teintent progressivement de « nous » et « les habitants », comme s'ils ne se percevaient plus tout à fait comme des habitants lambda, mais **investis d'une mission particulière**. Pour éviter que cette forme fermée des conseils citoyens ne produise, d'une certaine façon, un nouveau huis-clos démocratique, les conseillers affichent une volonté de partager l'opportunité de pouvoir s'exprimer avec les autres habitants. En l'absence d'une parfaite représentativité des habitants du quartier, cette ouverture permet en général de veiller à l'expression des besoins de tous. Une conseillère citoyenne (actrice locale) expliquait ainsi la volonté de son conseil de définir leurs orientations à partir de la parole collectée auprès des autres habitants : « *Il faut faire en fonction des besoins des habitants, pas de la volonté de dix personnes* ». On constate, par exemple, un réel soin porté à réfléchir, comprendre et intégrer les besoins des jeunes dans les discussions et les projets, malgré leur relative absence dans les conseils

citoyens. Pour aller au-delà des besoins perçus des jeunes, plusieurs conseils citoyens ont entamé un rapprochement avec les jeunes, organisés en collectif ou non.

// Comment positionner cette voix ?

Du côté des acteurs institutionnels, l'équation n'est pas aussi simple. La collecte de la parole des habitants peut recouvrir bien des réalités : être porte-parole, représentant, relais, intermédiaire... Et tous ces rôles n'ont pas la même légitimité aux yeux des institutions.

De manière générale, la volonté de ne pas rester dans « *l'entre-soi* » (entretien déléguée du Préfet) est bien perçue par l'ensemble des acteurs institutionnels.

- **Chargé de mission politique de la ville** : « *C'est bien s'ils s'appuient sur les habitants et élaborent les choses avec les habitants.* »
- **Déléguée du Préfet** : « *Mais ils le font instinctivement ! Ils veulent être leur porte-parole.* »

Pourtant, cette dernière notion de « porte-parole » n'est pas aussi unanimement acceptée par les acteurs institutionnels.

Trois positionnements se distinguent parmi les acteurs institutionnels rencontrés :

- Ceux pour qui le conseil citoyen ne peut parler qu'en son nom propre
- Ceux qui entendent les conseils citoyens comme des médiateurs ou relais de la parole habitante

- Ceux qui attendent que le conseil citoyen fasse remonter « *une parole collective travaillée* » (entretien délégué du Préfet).



Conseil citoyen de Chamiers - Coulouneix-Chamiers

Les différentes stratégies de recueil de la parole des habitants

- **Créer des espaces de rencontre** : L'objectif est de créer du lien entre les conseillers et les habitants, afin de se faire connaître et reconnaître. A ce titre, certains conseils citoyens participent régulièrement aux événements conviviaux du quartier.
- **Recueillir les besoins des habitants** : Il s'agit de « prendre la température » du quartier et de recenser et de faire remonter les besoins des habitants, au moyen par exemple de marches exploratoires ou de questionnaires.
- **Créer des espaces de débat citoyen** : Les conseillers citoyens se sont bien appropriés le principe de café des parents ou expérimentent les espaces de parole libre (permanences, stands...). L'objectif est de discuter des projets du quartier et de construire une parole collective avec les habitants du quartier.

2- Co-construire le contrat de ville

Co-construire les contrats de ville, c'est donner aux habitants une place stratégique au sein des instances de la politique de la ville et un rôle aussi important que les autres acteurs institutionnels. Dans les faits, d'importantes disparités apparaissent entre les territoires et la participation des conseillers aux instances du contrat de ville prend des formes diverses.



Conseils citoyens de Thouars

// Être informé : nécessaire mais pas suffisant

La participation des conseillers citoyens aux instances (comité de pilotage, comité technique...) est un élément essentiel pour les informer et les qualifier en tant qu'acteurs légitimes et pertinents du contrat de ville. Acteurs institutionnels et conseillers citoyens reconnaissent quasi-unaniment l'importance de la transparence des informations pour doter les conseillers d'un réel « **pouvoir de compréhension** » (délégué du Préfet). Les partenaires institutionnels semblent de plus en plus enclins à partager les informations liées au contrat de ville. Seule une minorité d'acteurs institutionnels estiment que c'est aux conseillers citoyens de faire la démarche de recherche d'information. Par ailleurs, la volonté d'être informés des projets du quartier constitue en soi une motivation à s'engager dans les conseils citoyens. Nous avons en effet constaté certaines critiques de manque d'information sur les projets du quartier⁶.

Cependant, si les conseillers citoyens reconnaissent que certaines instances n'ont vocation qu'à diffuser de l'information (ce qu'un des conseillers citoyens a nommé « **les instances décoratives** »), ils rappellent qu'être informés des projets en cours, ne veut pas dire être consultés sur ces projets.

// S'exprimer : une difficile prise de parole

Le droit d'expression des conseillers citoyens pendant (et en dehors) des instances de pilotage est largement reconnu par les acteurs institutionnels interrogés, très demandeurs de l'expertise d'usage des habitants sur de nombreux sujets. Pourtant, si ces espaces de consultation sont très appréciés des conseillers citoyens, l'organisation des instances du contrat de ville peut sembler peu propice à l'écoute d'une parole spontanée et non-technique des habitants face à des acteurs institutionnels rôdés.

Pourtant, il semble important de différencier l'expression des besoins lors d'un comité de pilotage et la participation active des conseillers citoyens à la réflexion sur la mise en œuvre des contrats de ville - dans des instances comme les groupes de travail, par exemple. Certains acteurs institutionnels envisagent ainsi la participation des citoyens à sens-unique : « *Les conseillers citoyens ne font pas de propositions mais expriment des besoins, des difficultés, des souhaits, puis on discute pour voir ce qui est faisable* » (délégué du Préfet).

// Participer à la réflexion : un rôle plus actif

A l'inverse, une grande partie des acteurs institutionnels estime que la participation des conseillers citoyens est plus efficace et plus active lorsqu'ils sont intégrés au travail de réflexion. Le format des groupes de travail est apprécié par les conseillers citoyens, puisqu'il permet de partager l'énonciation des problématiques et de donner un rôle actif aux conseillers dans l'élaboration de pistes d'action.

D'après le cadre de référence, les conseils citoyens doivent jouer un rôle « moteur » : « [Les représentants des conseils citoyens] communiqueront régulièrement aux différents acteurs des contrats de ville leurs travaux, leurs propositions et le bilan de la mise en œuvre des projets initiés ». Pourtant, ce mode de faire n'est pas totalement appropriés par les acteurs citoyens, politiques et professionnels. Lors d'une réunion publique sur le projet urbain organisée par un collectif d'associations du quartier, une conseillère actrice locale a interpellé ces co-conseillers et les autres habitants : « *Là, il faut pas demander ce qui va être fait, c'est le moment de donner votre avis, de faire des propositions tant qu'il est encore temps, tant que le projet n'est pas signé.* »

Cependant, les conseillers semblent peu outillés pour passer des (nombreuses) idées, issues de l'expertise

⁶ Lors d'une réunion publique organisée par un collectif citoyen, à laquelle participait le conseil citoyen du quartier, le manque d'information sur le PRU et les décisions en cours a été pointée par les participants comme un blocage au débat.

citoyenne, à l'élaboration de propositions. Sur ce point, les animateurs et les membres « acteurs locaux » représentent une ressource non-négligeable, en faisant bénéficier le groupe de leur méthodologie, de leur connaissance du contexte politique locale, et parfois de leurs compétences techniques, afin de faire émerger des propositions et leur donner plus de poids.

// Participer à la décision : un objectif ?

Si le cadre de référence ne donne pas concrètement de pouvoir de décision aux conseillers citoyens, celui-ci entend imposer la prise en compte de leur parole et de leur avis dans la prise de décision : une ambiguïté qui engendre, parfois, certaines tensions entre les conseillers et les partenaires du contrat de ville.

Certains acteurs institutionnels, relativement hostiles à l'idée de déléguer une partie du pouvoir de décision aux conseillers, tiennent à marquer la limite : *« On⁷ leur fait croire qu'ils vont pouvoir décider, alors que non. (...) ça va générer des frustrations. »* (entretien élu). Qu'ils marquent ou non une telle frontière entre les citoyens et les espaces de décisions, nombre d'entre eux insistent sur la nécessité d'une « pédagogie de la décision ». Une professionnelle de la politique de la ville estime qu'il faut *« être honnête avec les conseils citoyens sur ce qui est faisable ou pas. Dans les prises de décisions, trois éléments entrent en jeu : l'expertise habitante, les contraintes techniques et la volonté politique. Il faut être clair vis-à-vis des habitants sur le fait que l'expertise habitante n'aura pas toujours le dernier mot dans les décisions »*.

La plupart des conseillers citoyens semblent être mal à l'aise avec un éventuel rôle de décideur. S'ils ne s'estiment pas « lieu de décision », ils revendiquent une place réelle dans les processus de décision, craignant notamment que les instances de pilotage ne deviennent de simples « chambres d'enregistrement » des décisions.

Ainsi, si plus de la moitié des conseils rencontrés ont été sollicités pour rendre un avis sur la sélection des projets des appels à projets - et ont apprécié l'exercice -, plusieurs d'entre eux ont estimé que leur avis n'avait pas été pris en compte dans la décision finale.



Quartier de l'Albatros - Guéret

7 « On » est entendu comme le cadre législatif et les enjeux portés au niveau national.

3-Stimuler les initiatives citoyennes

La co-construction des contrats de ville peut enfin passer par un rôle d'appui direct aux projets citoyens, dès lors que ceux-ci répondent aux objectifs définis dans le contrat de ville. Une mission qui ne permet pas seulement d'agir pour le quartier mais également de consolider et de rendre visible le conseil citoyen.

// Des actions pour améliorer les conditions de vie des habitants

La réalisation d'actions concrètes répond à l'objectif d'améliorer directement les conditions de vie dans les quartiers, mais également de redonner du pouvoir aux habitants pour « **prendre en main leurs affaires** » (délégué du Préfet). Pour cela, le cadre de référence propose trois « voies » :

- initier des projets et les confier à une structure tierce
- soutenir des projets portés par des habitants non-membres
- porter eux-mêmes des projets

Ces méthodes sont différemment investies par les conseillers citoyens. Leur proximité avec le tissu associatif local permet à la majorité des actions de se monter en partenariat (à l'initiative ou non du conseil). Cela permet de dépasser les moyens et la disponibilité limités des conseillers citoyens. Plus ponctuellement, on observe des actions d'habitants soutenues par les conseils citoyens ainsi que des propositions de projets faites aux institutions, mises en œuvre ou non par les conseillers.

Certains conseils citoyens sont cependant plus prudents vis-à-vis de la réalisation d'actions : « *On a demandé au conseil de faire des actions qui se voient. Les institutionnels jugent sur les apparences et l'objectif, alors que*

le conseil est sur du subjectif et du ressenti. Je pense que le conseil n'est pas prêt pour ce genre d'actions. » (entretien avec une actrice locale). De même, un membre d'un autre conseil se demande si la réalisation d'actions ne risque pas de nuire au « **potentiel démocratique** » des conseils citoyens et au temps consacré à la participation aux instances du contrat de ville.

La diversité des conseils citoyens s'explique également par un positionnement hétérogène des partenaires institutionnels, incitant plus ou moins les conseillers citoyens à monter des projets. Pour certains, les conseils sont « **[des] associations comme les autres** » (professionnel. le de la politique de la ville en collectivité), risquant de masquer la plus-value citoyenne des actions portées par les conseils.

// Des actions pour affirmer son statut

En premier lieu, la réalisation d'actions permet au conseil citoyen de **gagner en visibilité et en reconnaissance** dans le quartier et plus largement de « faire ses preuves » auprès des habitants.

En second lieu, il s'agit pour les membres de percevoir l'utilité du conseil citoyen. Mettre en œuvre des actions concrètes permet à la fois de limiter la frustration de ne pas faire évoluer le quartier, de fédérer le collectif et de

limiter l'essoufflement de certains conseils, notamment lorsque la période d'installation et de structuration a été longue.⁸

Enfin, la réalisation d'actions sur le quartier permet de mobiliser les habitants, et particulièrement ceux habituellement peu présents dans les démarches de participation. Cette hypothèse est soutenue par certains acteurs institutionnels comme cette technicienne : « *Les habitants veulent du concret. (...) Les grands concepts sont encore plus flous pour les non ou peu francophones, ce qui les décourage de toute participation. Des projets, des améliorations concrètes permettent de capter les besoins et d'agir simplement. (...) Les habitants sont sensibles aux choses qui se voient, sur lesquelles ils ont prise et qui ont un impact sur leur quotidien. (...) Il faut des choses simples, précises, immédiates* ».

A contrario, pour certains acteurs institutionnels, le portage de projet n'est pas indispensable à l'action des conseils citoyens : « *[La mise en place d'actions] n'est pas leur priorité mais ils s'y orientent un peu comme si l'efficacité du CC passait par là. C'est dommage car leur pertinence ne passe pas par ça* » (déléguée du Préfet).



Quartier Val de l'Aurence Sud - Limoges.

8 Ainsi, un des conseils citoyens a refusé de participer à cette enquête, estimant que faire des réunions et se concerter n'était pas une preuve d'efficacité du conseil citoyen.

4-Le regard institutionnel sur les conseils citoyens

Le regard que les acteurs institutionnels portent sur la participation et sur le modèle proposé par les conseils citoyens, parfois en décalage, ont une grande influence sur les orientations prises par les conseillers. On distingue quatre catégories de points de vue et de manière d'accueillir les conseils citoyens.

// Typologie des regards institutionnels

	Favorable à la participation citoyenne	Favorable à une participation citoyenne limitée
Attitude positive vis-à-vis des conseils citoyens	Les « militants »	Les « frileux »
Attitude pessimiste vis-à-vis des conseils citoyens	Les « désabusés »	Les partisans de la proximité

Les « militants »

Leur discours révèle une inclinaison plus ou moins explicite et militante pour la participation habitante, visant un « idéal démocratique ». Cela traduit une ambition d'approfondir le pouvoir d'agir et de co-décision des conseils citoyens. Concrètement, ils ont une volonté de doter les conseils citoyens d'outils de participation plus poussés et plus inclusifs.

Les « frileux »

Si ces acteurs relient également, dans leur discours, conseils citoyens, participation des habitants et idéal démocratique, cela se traduit par une mise en œuvre plus restreinte, craignant que les conseils citoyens ne ralentissent le contrat de ville. Ils soutiennent et intègrent les conseils citoyens au même titre que d'autres formes de concertation, d'initiative citoyenne ou associative, sans changements dans leurs pratiques professionnelles.

Les « désabusés »

A l'inverse, certains acteurs qui se disent favorables au développement d'une participation réelle des habitants des quartiers populaires, adoptent un discours désabusé vis-à-vis des conseils citoyens. Selon eux, sans un cadre législatif plus contraignant, sans réels moyens et sans changements institutionnels, les conseils citoyens ne permettront pas d'atteindre les enjeux-clés de la participation : mobilisation de « ceux que l'on n'entend jamais », pouvoir des habitants, capacité à faire poids dans la gouvernance locale, etc.

Les partisans de la proximité

Bien que ce positionnement semble très minoritaire, la réticence affichée aux conseils citoyens donne à voir une autre conception de la place des habitants dans les politiques locales. Pour eux, les conseils citoyens n'apportent pas de plus-value par rapport aux autres démarches de proximité avec les habitants (gestion urbaine de proximité, conseils de quartier, permanences...). Malgré leur attachement à la séparation des pouvoirs entre habitants et institutions, ces acteurs restent très attentifs à la parole des habitants - parfois même plus que d'autres acteurs.



Conseil citoyen de Villeneuve-les-Salines - La Rochelle

// Les élu.e.s et la proximité

La mise en valeur de la proximité avec les habitants pour améliorer la gestion des affaires locales ne prend pas la même forme pour les élu.e.s de proximité et les élu.e.s en charge de la politique de la ville. Cette différence entraîne certaines nuances dans la vision et les relations de ces élus aux conseils citoyens. La gestion de proximité est essentielle pour l'ensemble des élus. Pourtant, les élus de proximité ont davantage tendance à diluer la participation dans des relations directes et individuelles avec les habitants.

En conséquence, les élus de proximité attribuent aux conseils citoyens les mêmes objectifs que les démarches de gestion de proximité (remontée des dysfonctionnements, rapprochement entre institutions et habitants...), sans permettre ni l'intégration des citoyens dans les instances institutionnelles, ni la mise en place d'une démarche de co-construction. Les élus de proximité privilégient et légitiment la parole individuelle des habitants à une parole collective. Un.e élu.e de proximité confirmera ainsi que *« les conseils citoyens ne peuvent pas se substituer à la parole individuelle des habitants »*.

Enfin, la différence de périmètre entre les quartiers prioritaires et les quartiers « de proximité », souvent plus larges, crée une distinction entre les citoyens qui s'avère parfois délicate à gérer pour les élus de proximité.



Conseils citoyens de Bordeaux

Trois profils de conseils citoyens

A partir des différentes stratégies des conseillers citoyens pour définir leur statut et leurs missions, on distingue trois profils-types des conseils citoyens : acteur, revendicateur et consultatif. Ces catégories permettent de comprendre comment les conseillers citoyens articulent les problématiques structurantes qui se posent à eux (stratégie, définition de leur rôle, relation aux institutions, légitimité, autonomie...).

1

LE CONSEIL CITOYEN «acteur»

Les conseils citoyens se différenciant, en premier lieu, par leur stratégie d'actions, le conseil-citoyen «acteur» axe ses activités sur la **réalisation d'actions** pour le quartier. La co-construction du contrat de ville passe alors par la **prise d'initiatives**, sans réelle conflictualité avec les institutions. Dans cette logique, le conseil citoyen identifie des problématiques et élabore des solutions et à terme porte des actions dans ce sens. A ce titre, on peut le comparer à une association.

Le recueil de la parole habitante, importante pour l'ensemble des conseils citoyens, se fait plus ponctuellement et uniquement par des **espaces de rencontre**, sans réellement mettre en place de méthodes de collecte des besoins des habitants. Les conseillers citoyens s'appuient sur leur propre expertise d'usage et une récupération de parole informelle et individuelle pour guider leur action. La participation aux instances de pilotage n'est jamais absente de ces conseils, mais ne représente pas une priorité pour les conseillers citoyens.

→ L'enjeu pour ce type de conseil sera alors de ne pas être perçu par les autres acteurs comme «une association comme les autres» et de montrer la plus-value de la participation des habitants dans le montage de projets sur le quartier.

2

LE CONSEIL CITOYEN «revendicateur»

Si le conseil citoyen «revendicateur», proche du modèle du collectif d'habitants, se place également dans une démarche d'auto-saisine de problématiques, il les concrétise en une **revendication** à porter aux institutions du territoire. Affirmant une forte **autonomie** vis-à-vis des institutions, ce type de conseil citoyen centre ses actions sur la **création d'espaces de débat** et de récupération de parole avec les habitants, pour venir appuyer ses demandes et ses propositions auprès des institutions.

La **conflictualité** est assumée comme élément essentiel d'une participation citoyenne au débat public. On constate que ce genre de conseils citoyens se développe généralement sur des quartiers où la société civile est fortement organisée et déjà relativement **politisée**, à l'inverse des autres territoires. Par ailleurs, ce sont des conseils citoyens où les membres du collège «acteurs locaux» semblent plus nombreux et plus actifs dans la dynamique du groupe.

→ Le risque pour ces conseils citoyens est d'apparaître comme un contre-pouvoir trop négatif aux yeux des institutions et de voir leur collaboration menacée dans le cadre des contrats de ville.
L'enjeu est triple : faire ressortir le caractère collectif de la revendication, être force de propositions dans une démarche partenariale et légitimer l'utilisation de la conflictualité à des fins constructives.

3

LE CONSEIL CITOYEN «consultatif»

Tous les conseils citoyens ne s'impliquent pas avec la même intensité dans la participation aux instances du contrat de ville. Les conseils citoyens «consultatifs» s'inscrivent dans une logique de **participation institutionnelle**. Ils se développent sur des territoires où les partenaires institutionnels sont en demande de participation des habitants. On remarque souvent la présence d'une **personne-ressource** institutionnelle assez forte, qui développe les opportunités de participation aux instances et aux démarches institutionnelles des conseils citoyens.

La stratégie de ces conseils citoyens pour co-construire le contrat de ville est de jouer un rôle consultatif auprès des partenaires institutionnels. L'identification de l'enjeu est généralement faite par les institutions et les conseils citoyens sont appelés à se prononcer ou à participer à la réflexion, pour leur **légitimité de statut**. Ce type de conseil citoyen s'appuie sur un recensement des besoins des habitants, sans forcément créer d'espaces de débat.

→ L'enjeu de ce dernier type de conseil sera de s'ouvrir aux autres habitants du quartier, de créer une dynamique collective et d'établir des ponts entre la récupération de parole des habitants et les espaces institutionnels auxquels ils ont accès.

3

Bilan et perspectives pour l'avenir

1/ Bilan et préconisations : « vers un conseil citoyen qui marche »

- La mobilisation
- L'intégration dans les instances du contrat de ville
- Le recueil de la parole des habitants
- Le pouvoir de proposition et d'interpellation des conseillers
- La mise en place d'actions et le soutien aux initiatives citoyennes

2/ Les conseils citoyens et les enjeux de la participation citoyenne

1-Bilan et préconisations :

« Vers un conseil citoyen qui marche »

Plutôt que d'établir une énième grille d'évaluation, nous tenterons de re-questionner les critères d'un « conseil citoyen qui marche », mais également de donner un premier bilan de nos observations et quelques pistes d'amélioration.



Quartier Villeneuve-les-Salines - La Rochelle

// La mobilisation

LE CRITÈRE À RETENIR → Si le nombre et la diversité des participants doit rester un cap pour les conseils citoyens, il faut prendre en compte leur capacité de mobilisation plus large et plus ponctuelle, notamment lorsqu'ils vont récupérer les paroles des habitants.

BILAN PROVISOIRE → Il faut relativiser la surreprésentation des personnes âgées et des habitants déjà engagés dans les réseaux associatifs et noter que, dans les conseils citoyens rencontrés, les habitants « lambdas », les jeunes ou encore les « mamans »⁹, bien qu'ils soient minoritaires, sont parfois parmi les plus actifs et moteurs du groupe. Quatre conseils citoyens sur six connaissent une seconde vague de recrutement, composée notamment de ces habitants plus « inédits ».

ENJEU → Diversifier et renforcer la mobilisation pour permettre aux conseils citoyens d'affirmer leur légitimité.

PISTES D'AMÉLIORATION → La possibilité d'une participation intermédiaire plus ponctuelle et moins contraignante pourrait permettre de mobiliser une plus large partie des habitants. L'enjeu est de créer des formes nouvelles de participation, autour du noyau dur des

conseillers citoyens, qui ne nécessitent pas d'être présents aux réunions ou de prendre la parole. A ce titre, le fonctionnement des tables de quartier¹⁰ avec un groupe de coordination et des groupes projets pourrait être la base d'une dynamique de participation hybride.

// L'intégration dans les instances de pilotage

LE CRITÈRE À RETENIR → Évaluer le nombre d'instances où les conseillers sont présents, mais également et surtout la qualité de leur intégration dans celles-ci, au moyen par exemple d'une « échelle de mesure de la dynamique de participation » (information, consultation, concertation, participation-décision, évaluation), recommandé par le Conseil National des Villes. Par ailleurs, il semble nécessaire que soit défini conjointement et explicitement le niveau d'intégration des conseillers dans chaque instance.

BILAN PROVISOIRE → Le nombre et la qualité de la participation des conseillers aux instances restent extrêmement hétérogènes selon les territoires et fortement influencés par les pratiques des acteurs institutionnels.

Notons, par ailleurs, que l'intégration des conseillers est également conditionnée à la nature des enjeux discutés. Par exemple, les grandes orientations des contrats de ville sont encore peu partagés avec les citoyens.

ENJEU → L'enjeu est double pour les conseils citoyens: être reconnus par les partenaires institutionnels comme des acteurs à part entière du contrat de ville. La participation des conseillers aux instances leur permet d'en assumer la fonction.

PRÉCONISATIONS → D'une part, les conseillers citoyens doivent pouvoir bénéficier d'une liberté de parole qui ne soit pas uniquement en réponse à la demande institutionnelle. L'expertise technique des professionnels de la politique de la ville doit être aussi utile aux propositions des conseillers citoyens, que l'expertise d'usage des habitants alimente le contrat de ville. Il s'agit de réaffirmer le droit d'intervention continu d'une parole spontanée et non-technique.

De leur côté, les conseillers citoyens doivent pouvoir bénéficier, s'ils le souhaitent, de formations, pour leur offrir des clés de compréhension de la politique de la ville et les d'outils pour exprimer et porter leurs idées, leurs besoins et leurs volontés.

9 Ces catégories d'habitants ont, en effet, été régulièrement citées comme les plus difficiles à mobiliser.

10 Pour une description détaillée des tables de quartier, voir le Kit d'appui aux tables de quartier réalisé par la Fédération des centres sociaux, en 2015.

// La collecte de la parole des habitants



Conseil citoyen de Chamiers - Coulounieix-Chamiers

LE CRITÈRE À RETENIR → Il s'agit de définir plus précisément les objectifs des différentes actions de collecte de la parole des habitants.

BILAN PROVISOIRE → Si la récolte de la parole des habitants du quartier est relativement bien appropriée par l'ensemble des conseils citoyens, on constate de manière générale une méthodologie encore tâtonnante et des objectifs parfois peu clairs.

ENJEUX → Il s'agit de doter les conseillers citoyens d'outils pour collecter et consolider efficacement la parole des habitants.

PISTES D'AMÉLIORATION → Ces outils doivent aller au-delà des méthodes institutionnelles, souvent criti-

quées. La construction d'une parole collective peut passer par la réalisation d'une enquête sociale¹¹. Cette méthode permet de passer de l'identification d'une problématique à une demande collective d'intérêt général grâce à un travail d'expertise. Elle permet d'enclencher un vrai débat argumenté qui peut avoir un poids plus important sur les décisions institutionnelles.

// Le pouvoir de proposition et d'interpellation des conseillers citoyens

LE CRITÈRE À RETENIR → Évaluer la capacité des conseils citoyens à prendre des initiatives et à être force de proposition. Ce critère est révélateur de leur autonomie, dans la réflexion comme dans le fonctionnement quotidien.

BILAN PROVISOIRE → les conseillers citoyens développent, petit à petit, des formes de participation plus actives et ascendantes au travail de réflexion sur les contrats de ville.

L'ENJEU → Développer leur capacité à être force de propositions et à être moteur au même titre que les autres acteurs du contrat de ville.

PRÉCONISATIONS → Les formations et les partenariats avec la société civile sont deux ressources déjà utilisées par les conseillers citoyens et doivent leur permettre de

développer leur capacité à matérialiser leurs idées sous forme de propositions et à les promouvoir tout au long du processus de réflexion, de décision et d'élaboration.

// La mise en place d'actions et le soutien aux initiatives citoyennes

LE CRITÈRE À RETENIR → Sur la période des contrats de ville, il ne s'agit pas de mesurer l'impact des actions entreprises par les conseillers citoyens, mais d'évaluer la capacité de ces nouvelles entités à penser et porter des projets citoyens dans les quartiers.

BILAN PROVISOIRE → Les conseils citoyens semblent de plus en plus tournés vers ce type de réalisations, qui les affirment comme un acteur important et permanent du quartier.

L'ENJEU → Mettre en valeur la plus-value pour ces actions d'être initiées ou portées par des conseillers citoyens.

PRÉCONISATIONS → Les conseillers citoyens et leurs partenaires doivent réfléchir et affirmer ce que la démarche d'initiative des conseils apportent aux actions mises en œuvre. Il s'agit par exemple d'aborder les enjeux peu investis sur le territoire par les institutions. Le partenariat avec les acteurs locaux permet de développer une dynamique participative et citoyenne collective sur les quartiers.

¹¹ A ce sujet, voir le travail de Hélène Balazard sur les outils du mouvement London Citizens, au Royaume-Uni et notamment: « La production d'études comme instrument de mobilisation dans le cadre de la campagne pour un « revenu décent londonien » (London Living Wage) », Géocarrefour, 2010, vol.85, pp 273-282.

2- Les conseils citoyens et les enjeux de la participation citoyenne

Le développement de la démocratie participative, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, sous-entend de nombreux enjeux, qu'il faut envisager à plus long terme. De quelle manière les conseils citoyens peuvent-ils répondre à ces objectifs transversaux ?



Conseils citoyens de Limoges



Quartier de l'Albatros - Guéret

// Améliorer l'efficacité des contrats de ville

En premier lieu, la participation des habitants aux politiques publiques a pour objectif de rendre celles-ci plus efficaces et plus adaptées aux réalités des citoyens. Dans cette logique, l'impact de la mise en place des conseils citoyens sur l'efficacité des contrats de ville serait difficilement quantifiable.

Il s'agit alors, en intégrant les conseillers à l'évaluation des contrats de ville (tel que prévu dans le cadre législatif) de permettre un regard citoyen a posteriori sur les contrats de ville mais également sur l'action des conseils citoyens.

// Faire évoluer la gouvernance de la politique de la ville

Le déploiement des conseils citoyens appellent à une adaptation de la gouvernance locale de la politique de la ville. Pour cela, il s'agit ainsi de changer les pratiques des acteurs institutionnels et des élus (avoir le « réflexe habitant », par exemple) et leurs regards sur la participation des habitants, afin d'adapter la gouvernance locale aux citoyens (faire concorder les temporalités habitantes et institutionnelles, décomplexifier les processus de décision...). Un diagnostic local et croisé de ces processus peut ainsi permettre d'identifier les points de blocage, propres à chaque territoire, et d'imaginer de nouveaux modes de fonctionnement.

// Développer le pouvoir d'agir des habitants

La participation citoyenne, dans les quartiers populaires, entend également développer le pouvoir d'agir des habitants, c'est-à-dire la possibilité et la capacité de s'émanciper individuellement et collectivement. D'une part, le développement d'un pouvoir d'agir collectif permettra de faire passer les habitants des quartiers prioritaires du statut d'usagers à celui d'acteurs, du rôle d'énonciateurs de problèmes à celui de co-producteurs des solutions et d'une agrégation de points de vue individuels à un collectif actif. Il s'agit d'appuyer la dimension sociale et politique de l'engagement citoyen. Le pouvoir d'agir porté par l'engagement dans les conseils citoyens est également individuel: développement de certaines compétences civiques et personnelles (volonté d'engagement local, montée en compétence technique, compréhension du contexte politique, affirmation de soi, prise de parole...). S'il est trop tôt pour établir un véritable lien de cause à effet, il faut y voir un encouragement.

Date d'édition : décembre 2017
Direction de publication : Christine Roman
Rédaction / relecture : Laura Douté / équipe de PQA
Mise en page : Joëlle Ducouret
Crédits photo : 1^{ère} de couverture : Tiana Castelneau - PQA



Éco-système Darwin • 87, quai de Queyries • 33100 Bordeaux
Tél. 05 56 90 81 00 • pqa@aquitaine-pqa.fr
www.aquitaine-pqa.fr

Avec le soutien de :



PRÉFET
DE LA RÉGION
NOUVELLE-AQUITAINE

