

Rapport aux ministres  
Jacqueline Gourault  
et Julien Denormandie

# Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens

ILARIA CASILLO  
DANIEL ROUSSEAU



|                          |    |
|--------------------------|----|
| <b>Lettre de saisine</b> | 4  |
| <b>Décision CNDP</b>     | 8  |
| <b>Remerciements</b>     | 10 |
| <b>Avant-propos</b>      | 12 |

## CHAPITRE 1

### Méthodologie : trois techniques d'enquête pour analyser les conseils citoyens

15

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| Introduction                                                 | 16 |
| I Volet quantitatif : une photographie des conseils citoyens | 16 |
| II Volet qualitatif : un tableau des conseils citoyens       | 17 |
| a) Le terrain d'enquête                                      | 17 |
| b) Les entretiens et les enquêtes                            | 18 |
| III Volet Participatif : une vue à échelle zéro              | 20 |
| IV Travail bibliographique                                   | 22 |
| V Contraintes, limites et biais de l'enquête                 | 23 |
| VI Moyens financiers et humains                              | 23 |

## CHAPITRE 2

### Introduction générale

25

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| Introduction                                                              | 26 |
| I Les logiques à l'origine des conseils citoyens et de la réforme de 2014 | 27 |
| II Co-construire ou co-décider ? Histoire d'un malentendu                 | 28 |
| III La participation sert-elle à ouvrir des espaces de contre-pouvoir ?   | 29 |
| IV L'obsession de la représentativité                                     | 30 |
| V Refaire ou défaire le zonage ? Sortir de la géographie de l'exception   | 32 |

## CHAPITRE 3

### État des lieux des conseils citoyens

35

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>PARTIE 1 - DE QUOI LA DÉMOBILISATION ET L'ESSOUFFLEMENT SONT-ILS LE NOM ?</b>     | 36 |
| Introduction                                                                         | 36 |
| I La mobilisation des citoyens n'est pas seulement une question de technique         | 37 |
| a) Le tirage au sort : l'exception qui peut « déranger la règle »                    | 37 |
| b) Se mobiliser, mais sans dépasser la frontière                                     | 39 |
| II La démobilisation : un fait ou un effet ?                                         | 40 |
| a) Le conseil citoyen : le support ou l'espace de quelle participation ?             | 40 |
| b) À quoi ou à qui servent les conseils citoyens ?                                   | 42 |
| (Dé)mobilisation : synthèse des échanges de la journée participative                 | 44 |
| <b>PARTIE 2 - UNE INDÉPENDANCE TRIBUTAIRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES</b>              | 46 |
| Introduction                                                                         | 46 |
| I Des moyens disponibles mais pas accessibles : une autonomie largement entravée     | 47 |
| a) Un manque général de transparence dans les moyens et les budgets alloués          | 48 |
| b) Un local, oui, mais pas dédié                                                     | 50 |
| c) Le portage juridique : actuellement un frein plus qu'un outil                     | 51 |
| II L'accompagnement, entre indépendance et mise sous perfusion des conseils citoyens | 52 |

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| a) Collectivité facilitatrice : penser l'accompagnement pour tenter l'autonomie et pourquoi pas l'indépendance | 54 |
| b) Collectivité « force motrice » : la peur de lâcher qui empêche de penser                                    | 56 |
| c) Collectivité saboteuse : le conseil citoyen, un dispositif perçu comme inutile et concurrent                | 56 |
| d) Collectivité manipulatrice : des conseils citoyens objets de manipulations                                  | 57 |
| Autonomie et indépendance : synthèse des échanges de la journée participative                                  | 60 |
| <b>PARTIE 3 -LES CONSEILS CITOYENS : ACTEURS OU SPECTATEURS DU CONTRAT DE VILLE ?</b>                          | 62 |
| Introduction                                                                                                   | 62 |
| I La participation aux instances n'est pas un gage de co-construction                                          | 63 |
| II Aller vite ou aller loin ? L'intégration des citoyens au renouvellement urbain                              | 66 |
| III La formation ne suffit pas pour être acteur du contrat ville                                               | 67 |
| a) Se former ou être formés ? Des conseils citoyens décidément dépendants                                      | 68 |
| b) Qui forme-t-on à quoi ?                                                                                     | 68 |
| c) De quoi parle-t-on en réalité ? Confusion entre formation, information et accompagnement                    | 69 |
| d) Des freins à la formation qui révèlent des enjeux politiques                                                | 70 |
| Intégration au contrat de ville : synthèse des échanges de la journée participative                            | 72 |
| <b>PARTIE 4 -L'ARTICULATION AUX AUTRES INSTANCES PARTICIPATIVES : SUPERPOSITION OU COMPLÉMENTARITÉ ?</b>       | 74 |
| Introduction                                                                                                   | 74 |
| I Un champ participatif institutionnel dans lequel il est difficile de trouver sa place                        | 75 |
| a) Les acteurs institutionnels, concurrents et arbitres des instances participatives                           | 75 |
| b) Conseils citoyens et associations : entre confusions et craintes de concurrence                             | 76 |
| c) Le collège des acteurs locaux : détourner ou faciliter les conseils citoyens ?                              | 77 |
| II Complexe collaboration entre les conseils citoyens et les tables de quartier                                | 78 |
| Articulation aux autres instances : synthèse des échanges de la journée participative                          | 80 |

## CHAPITRE 4

### Conclusions générales et préconisations

83

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| I Un échec ou un mauvais départ ? Oser la participation                   | 84 |
| II Repolitiser la participation citoyenne dans les quartiers prioritaires | 85 |
| III Dix préconisations pour relancer les conseils citoyens                | 86 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| <b>Annexes</b>       | 91  |
| <b>Glossaire</b>     | 105 |
| <b>Bibliographie</b> | 108 |

# LETTRE DE SAISINE



*Les ministres*

Paris, le

**21 MARS 2018**

Ref 18002132

Objet : lettre de mission relative à la pérennisation du dispositif des conseils citoyens

Madame la Présidente,

Les conseils citoyens ont été créés par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Leur mise en place vise à conforter les dynamiques citoyennes existantes et à garantir les conditions nécessaires aux mobilisations citoyennes, en favorisant l'expertise partagée, en garantissant la place des habitants dans toutes les instances de pilotage, en créant un espace de propositions et d'initiatives à partir des besoins des habitants.

Si, depuis 40 ans, la politique de la ville a cherché à associer ou consulter les habitants, la création des conseils citoyens a fait franchir à la démocratie participative un nouveau cap, en la rendant systématique, dans tous les quartiers prioritaires. La loi a posé une exigence de participation effective des habitants, au-delà de la seule consultation, et a fixé une ambition de co-construction de l'action publique avec les citoyens.

Aujourd'hui, les conseils citoyens sont largement déployés au sein des quartiers prioritaires : on en recense 1 157 (soit environ 15 000 membres) répartis au sein des 1 514 QPV. La plupart d'entre eux se sont emparés réellement de leur mission de co-construction des politiques publiques et se positionnent comme relais entre les structures associatives, les institutions et les habitants des QPV.

Madame Chantal JOUANNO  
Présidente de la Commission nationale du débat public  
CNDP  
244, boulevard Saint-Germain  
75007 PARIS

Pour autant, cette démarche nouvelle et singulière, tant dans ses modalités de création et de fonctionnement que dans son positionnement vis-à-vis des institutions et des autres formes de participation et de consultation, demeure fragile.

L'essoufflement de la dynamique pourrait conduire à une déception générale vis-à-vis des conseils citoyens, mais aussi plus largement vis-à-vis de la démocratie participative. Cette déception toucherait aussi bien les habitants, qui se sont impliqués et ont donné de leur temps et de leur énergie, que les élus, les associations, les services de l'Etat et les professionnels qui ont progressivement donné sa place à cette nouvelle instance.

C'est pourquoi nous souhaitons que vous conduisiez une mission visant à identifier les risques et les freins qui risquent de mettre en cause la pérennisation et la consolidation de la démarche, et à proposer des leviers susceptibles d'ancrer dans le temps et dans les territoires les conseils citoyens.

Vous apporterez une attention particulière aux enjeux suivants :

#### **1 - L'amélioration et la stabilisation dans le temps du fonctionnement des conseils citoyens.**

L'un des enjeux importants des conseils citoyens est celui de l'investissement de leurs membres dans la durée. Même si la mise en place de formations et de techniques d'animation sont des facteurs de mobilisations, plusieurs causes peuvent être à l'origine de l'essoufflement de la dynamique (caractère bénévole de l'activité, manque de disponibilité des membres, manque de reconnaissance de l'instance par certains acteurs, etc.). Un accompagnement dans la durée est souvent réclamé par les conseillers citoyens pour pérenniser leur investissement.

En ce qui concerne le portage juridique, l'adossement à une association (un centre socio-culturel par exemple) ou la constitution en association sont aujourd'hui des possibilités offertes aux conseils citoyens, qui leur permettent notamment de percevoir des soutiens financiers ; cependant un certain nombre de conseils citoyens ont choisi de ne pas formaliser – tout au moins dans un premier temps – un portage juridique, craignant notamment que ceci induise des hiérarchies au sein du collectif d'acteurs. La question du fonctionnement optimal dans la durée se pose, ainsi que des avantages et inconvénients des diverses formules en cours.

Un autre enjeu de fonctionnement est celui de leur autonomie et de leur indépendance de l'instance vis-à-vis des pouvoirs publics. Bien que l'article 7 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine dispose que « les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics », la traduction territoriale de ce principe prend des formes très disparates.

## **2 - Les conditions d'une participation effective des conseils citoyens à la co-construction de la politique de la ville.**

Il s'agit de renforcer le pouvoir d'intervention des conseils citoyens au sein des instances des contrats de ville et de permettre qu'ils soient associés effectivement au pilotage et à l'évaluation de ces contrats. Bien que la plupart des conseils citoyens actifs participent aux comités de pilotage du contrat de ville (75% d'entre eux y disposent au moins d'un membre), leur rôle reste majoritairement consultatif, puisque moins d'un tiers des conseils citoyens représentés participent réellement à la prise de décision.

## **3 - L'articulation entre les conseils citoyens et les dispositifs de la démocratie participative existants.**

Certains conseils citoyens ont fait part de leur difficulté à trouver leur place aux côtés d'autres dispositifs de participation citoyenne existants. Dans les territoires où de nombreux dispositifs de démocratie participative et de participation citoyenne sont déjà en place, l'une des difficultés est de faire cohabiter de manière complémentaire le conseil citoyen avec ces dispositifs préexistants, notamment les conseils de quartier. Il est également important de comprendre comment cohabitent et interagissent les conseils citoyens et les tables de quartier, dans les territoires où se déploient les deux initiatives. Dans certains sites il y a des liens entre les conseils citoyens et les fonds de participation des habitants (le conseil citoyen peut bénéficier des fonds, participer aux comités de sélection des projets et même – plus rarement – porter le fonds de participation des habitants). Mieux développer les relations du conseil citoyen avec ce dispositif particulier, qui fut l'un des premiers à financer des micro-projets pensés et réalisés par les habitants, est important.

## **4 - La mobilisation des habitants les plus éloignés des processus de démocratie participative au sein des conseils citoyens.**

Le principe de tirage au sort donne la possibilité de faire participer l'ensemble de la population à la co-construction de la politique de la ville. Toutefois, certains habitants s'investissent avec plus de difficulté que d'autres au sein des instances participatives. Il s'agit de préciser les conditions dans lesquelles doit s'opérer le tirage au sort, le renouvellement des membres lorsqu'ils cessent de s'impliquer dans la démarche, et de prévenir ce désengagement, en réunissant les conditions favorables à leur implication dans le temps.

Il s'agit également d'élargir les publics qui sont aujourd'hui représentés dans les conseils citoyens, notamment aux jeunes.

Dans le cadre de cette mission, et conformément aux missions de conseil, d'avis et de recommandation prévues par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, vous pourrez, le cas échéant, mobiliser les fonds propres de la CNDP. En outre, le CGET pourra être sollicité pour couvrir les éventuels besoins logistiques nécessaires à la mission

Pour vos travaux, vous pourrez bénéficier l'appui des services du CGET, notamment le bureau de la participation, de la vie associative, de la jeunesse et des sports de la direction de la ville et de la cohésion urbaine. Vous pourrez également solliciter l'expertise des structures et des acteurs en charge de ces questions, représentées au sein du Comité national de suivi des conseils citoyens.

Par ailleurs, si vous en exprimer le besoin, il nous est possible de missionner le CGEDD et l'IGAS pour vous soutenir dans la réalisation de cette mission qui pourra utilement nourrir notre action à destination des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville et des conseillers citoyens en particuliers, mais qui pourra aussi servir dans la révision à mi-parcours des contrats de ville.

Vos conclusions sont attendues pour le 30 juin 2018.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.



Jacques MEZARD



Julien DENORMANDIE



# DÉCISION CNDP



SÉANCE DU 4 AVRIL 2018

DÉCISION N° 2018 / 26 / EVAL\_CONSEILS\_CITOYENS/ 1

## MISSION RELATIVE A LA PÉRENNISATION DU DISPOSITIF DES CONSEILS CITOYENS

La Commission nationale du débat public,

- vu le code de l'environnement en son article L121-1,
- vu la lettre de mission conjointe de Monsieur Jacques MEZARD, ministre de la Cohésion des territoires, et de Monsieur Julien DENORMANDIE, secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des territoires en date du 21 mars 2018,

Considérant que :

- la Commission a pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la participation du public,
- la mission confiée par Messieurs les ministres à Madame la Présidente de la CNDP relève bien d'une mission de conseil, d'avis et de recommandations,

après en avoir délibéré,

DÉCIDE :

### Article 1 :

La Commission accepte cette mission qui est confiée à sa Présidente et en délègue la réalisation opérationnelle à Madame Ilaria CASILLO, Vice-présidente de la Commission nationale du débat public.

La Présidente,  
  
Chantal JOUANNO





# REMERCIEMENTS

À rebours des coutumes institutionnelles, nous tenons à remercier en priorité l'ensemble des membres des conseils citoyens qui ont répondu à nos appels, ont accepté de se plier aux urgences de l'enquête, nous ont accueillis dans leur quartier et ont pris du temps pour répondre à nos questions et partager avec nous leurs analyses des conseils citoyens. Un grand merci pour votre confiance : nous en mesurons l'importance.

Nous remercions de même les conseillers citoyens et conseillères citoyennes qui ont accepté notre invitation du 13 octobre 2018 et qui se sont déplacés à Paris. Cette journée d'échanges nous a permis d'enrichir notre travail de manière considérable, en un temps très restreint, tout en proposant des manières de faire participer qui laissent de côté pupitre et parterre.

Nous remercions l'ensemble des personnes qui ont accepté d'être auditionnées, en présentiel ou au téléphone, dans leur région ou dans les bureaux de la CNDP, qui sont venues spontanément vers nous pour partager leur expérience et qui nous ont transmis des documents éclairants, des contacts indispensables, parfois même quand la rencontre n'était pas possible. Nous remercions tout particulièrement les élus locaux et leurs agents qui nous ont fait confiance pour les écouter, les comprendre et porter un regard critique et constructif sur leur travail.

Nous remercions vivement le commissaire général délégué à l'égalité des territoires, directeur de la Ville et de la cohésion urbaine, Sébastien Jallet et les équipes du CGET, Kaïs Marzouki, Maria Cunha, et plus également de l'ONPV pour leur collaboration à l'enquête quantitative.

Nous remercions toute l'équipe de la CNDP qui s'est impliquée dans une ou toutes les phases de la réalisation de ce rapport, ainsi que Balthazar Braun, stagiaire, maintenant diplômé du Master 2 d'urbanisme de l'Université de Nanterre, qui a suivi la mise en place de l'enquête de terrain dans tous ces aspects.



*Journée participative du 13 octobre 2018*

Nous remercions les personnes qui nous sont venues ponctuellement et bénévolement en aide : Bénédicte Madelin pour ses ressources et avis éclairés, Agnès Deboulet pour le partage de sa riche expérience de terrain et pour avoir rendu possible la collaboration des auteurs, Marie-Hélène Bacqué pour avoir accepté notre invitation à la journée du 13 octobre et y être intervenue, Julien Bastide pour la communication autour de cette journée, Jeanne Demoulin pour son relais au sein de son réseau, Laura Trinchera pour le tirage au sort, et nous en oublions nécessairement.

Nous remercions aussi tous nos prestataires sans lesquels la réalisation de ce rapport n'aurait pas été possible : Patrick Falfus et Aitor Nunès de la société Ptolémée, Mohand Rahmani et toute son équipe du Relais Restauration à Pantin ; Estelle Gourvennec et Rainier Hoddé de l'association APPUII, qui fait un travail remarquable de mise en dialogue entre chercheurs, urbanistes architectes et habitants ; Romain Ladent, Jonathan Mounal, Samuel Dumoulin, Pauline Brouet, Bastien Viltard, Hélène Dufour, Audrey Gondallier, Capucine Mounal et Florentine Legris de la Boîte Sans Projet pour leur animation de la journée du 13 octobre ; Eric Baille, Juliette Mathy, Guillaume Julien, Gregory Dassié, Sarah Caçador et Eric Mercier de la société Adesias ; Caroline Lagailarde et Irina Vauday de la société Euro2C.

Un merci particulier à Daniel Rousseaux, co-auteur de ce rapport. Son apport, sa patience, sa disponibilité, ses analyses, sa contribution, ses relectures ont été une aide et un appui précieux.

Nous remercions enfin les ministres Jacques Mézard et Julien Denormandie, ainsi que leur équipe de cabinet de nous avoir confié cette mission. La CNDP, garante du débat public en France, rassemble des avis, les porte, et formule des préconisations, mais la responsabilité politique de s'emparer de ces préconisations revient au Gouvernement. Nous appelons de tous nos vœux que les enseignements de ce rapport trouvent un écho bien réel dans l'exécutif.

## AVANT-PROPOS

La commission nationale du débat public (ci-après, « CNDP ») est une autorité administrative indépendante chargée du respect du droit à l'information et à la participation du public pour les décisions à fort impact social, économique et environnemental. Elle est garante de toutes les procédures de participation du public prévues par le code de l'environnement. Elle a également un rôle de conseil et d'évaluation dans le domaine de la participation citoyenne. C'est dans ce cadre que s'inscrit la remise d'un rapport sur les conseils citoyens – instance participative de la politique de la ville prévue par la Loi Lamy de 2014 – demandé par le ministre Julien Denormandie et l'ancien ministre Jacques Mézard. Nous avons confié la réalisation de ce rapport à Ilaria Casillo, vice-présidente de la CNDP.

La CNDP est une instance de démocratie participative. Depuis 1997, elle met en place des démarches de concertation et de débat public, elle a ainsi développé une compétence reconnue dans les moyens de faire émerger, faire exprimer et écouter la parole citoyenne. Elle se positionne en tiers garant des procédures d'implication des citoyens dans les décisions sans jamais s'exprimer sur le bien-fondé des projets ou des politiques publiques, mais en organisant des échanges transparents, argumentés et symétriques entre citoyens et décideurs. À la fin des démarches, la CNDP produit des bilans et des comptes rendus à destination des décideurs et des maîtres d'ouvrage sans porter un avis sur le fond, mais en présentant la cartographie des arguments mobilisés par le public sur un sujet donné. La CNDP ne mesure, ni ne promeut l'acceptabilité sociale des projets. Elle donne à voir aux décideurs « si, et à quelles conditions » les projets ou les politiques publiques envisagés sont socialement faisables.

Toute action de la CNDP est guidée par cinq valeurs fondamentales :

1. l'indépendance : la CNDP est totalement indépendante du Gouvernement, du Parlement, des collectivités territoriales et des maîtres d'ouvrage (publics et privés) ou des associations qui la saisissent ;
2. la neutralité : La CNDP n'exprime pas d'avis sur les projets ou les politiques publiques qu'elle met en débat avec les citoyens ;
3. la transparence : La CNDP s'assure que toutes les informations et études disponibles sur les projets soumis à la participation sont mises à la disposition du public de manière claire, accessible et intelligible. Elle peut réaliser des expertises indépendantes avec des informations complètes, pluralistes et contradictoires ;
4. l'égalité de traitement : La CNDP met tout en œuvre pour que chaque citoyen, quel que soit son statut ou son opinion, puisse s'exprimer librement dans le respect de chacun ;
5. l'argumentation : La CNDP veille à ce que le débat soit l'expression de points de vue, de controverses argumentées, et qu'il ne soit ni un sondage ni un référendum.

On pourrait ainsi affirmer que les « standards de participation » pratiqués par la CNDP sont très élevés comparés à ceux exigés dans d'autres domaines, notamment en urbanisme ou dans la politique de la ville. Si le code de l'urbanisme et les autres textes prévoient systématiquement des démarches de concertation (PLU, PLUi, etc.) et des instances participatives (conseils de quartiers, conseils de développement, etc.) ces dernières ne sont pas « garanties » (au sens du Code de l'environnement) par un tiers indépendant.

Ce constat préalable est un élément important pour comprendre l'approche adoptée par la CNDP dans l'élaboration du présent rapport.

C'est avec les exigences de la participation telle qu'elle est pratiquée par la CNDP que les conseils citoyens, ont été analysés dans ce rapport. En ce sens, le premier constat et élément de diagnostic permettent d'affirmer que la participation dans la politique de la ville et dans le domaine de l'urbanisme souffre d'un manque important de garanties : l'organisation des démarches de participation et concertation est confiée à ceux qui doivent prendre la décision finale (collectivités, bailleurs, etc.), ce qui provoque la défiance et souvent la suspicion des habitants ; les points de vue minoritaires ou défavorables ne sont pas systématiquement pris en compte et ils peinent même souvent à s'exprimer, ce qui pèse sur la qualité des résultats de la participation ; les méthodes de mobilisation et le respect du principe d'inclusion sont souvent négligés avec un impact sur la diversité des points de vue exprimés ; enfin, aucun système de reddition des comptes n'est prévu, c'est-à-dire que le retour vers les participants pour donner à voir si et comment la décision a pris en compte leur apport n'est pas systématique mais laissé à la volonté des organisateurs de la participation.

Ainsi, une mise en cohérence des procédures de participation prévues par les différents codes et domaines (urbanisme, politique de la ville, etc.) semble envisageable et indispensable si le Gouvernement souhaite améliorer l'*accountability*, la performativité et l'efficacité de l'offre institutionnelle de participation.

Chantal Jouanno  
Présidente de la CNDP



Chapitre

# 1

Méthodologie

**TROIS TECHNIQUES  
D'ENQUÊTE  
POUR ANALYSER  
LES CONSEILS  
CITOYENS**



# INTRODUCTION

La lettre de saisine<sup>1</sup> pour la remise d'un rapport sur les conseils citoyens adressée par le gouvernement à la Commission nationale du débat public (CNDP) souligne de manière très claire une double exigence : porter un diagnostic sur les conseils citoyens – et notamment sur certains aspects identifiés comme problématiques (démobilisation, faible intégration au contrat de ville, autonomie difficile, absence des jeunes, faible articulation avec les autres instances de participation), et élaborer des pistes et des propositions pour contrer les dynamiques négatives.

16

Étant donné ces objectifs, nous nous sommes interrogés sur la méthodologie la plus appropriée pour produire dans un temps très réduit (six mois) un diagnostic suffisamment exhaustif des 1 157 conseils citoyens (chiffre ONPV, 2017) présents sur tout le territoire français, et pour élaborer des préconisations ne visant pas à reconfigurer l'esprit de la loi mais plutôt des ajustements ponctuels. En effet, les conseils citoyens sont en vigueur depuis quatre ans, ce qui, à l'échelle du temps long de la participation, ne permet pas de tirer des conclusions rédhibitoires. Aussi, il ne s'agit pas de refonder la loi mais de porter des ajustements qui, bien que ponctuels, auront très certainement un impact fort pour les conseils citoyens et leur participation à la politique de la ville. Il ne s'agit pas d'ailleurs d'évaluer une politique publique, mais un objet très particulier et précis à l'intérieur d'une politique, la politique de la ville, qui a en France une histoire à la fois riche et complexe, qui a fait l'objet de plusieurs rapports et de nombreuses critiques.

Nous nous sommes également posé la question de savoir comment évaluer une instance participative qui est par définition changeante, en devenir, traversée et incarnée par des trajectoires individuelles, celles des conseillers et des conseillères citoyens. Comment capter l'essence, les potentialités, les limites, les risques d'un processus participatif « en train de se faire » et à une si grande échelle ?

Afin de répondre à ces interrogations et de prendre en compte la particularité des conseils citoyens et de leur nature, nous avons mis en place un protocole d'enquête reposant sur trois volets : volet quantitatif, volet qualitatif et volet participatif. Chacun de ces volets répond à une logique particulière et a permis de « capter » un aspect différent de notre sujet.

## I - Volet quantitatif : une photographie des conseils citoyens

Ce volet a pour objectif de fournir une photographie générale, presque instantanée de la mise en place des conseils citoyens sur l'ensemble du territoire. Afin de comprendre pleinement le contexte dans lequel se déploient les conseils citoyens et de dégager des tendances, ce regard quantitatif s'avère indispensable. Pour des questions de calendrier autant que pour des questions budgétaires, ce volet a été réalisé en collaboration avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (ci-après, « CGET »).

Il repose sur un questionnaire pris en charge par l'Observatoire national de la politique de la ville (ci-après, « ONPV ») du CGET dans le cadre d'une enquête qui lui est propre. Les questionnaires ont été envoyés à tous les chefs de projets « politique de la ville » des collectivités locales en France. Il a porté sur :

- informations générales : la mise en place et le renouvellement des conseils citoyens dans les quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville (ci-après, « QPV ») de France ;
- informations de fond : pour chaque conseil citoyen d'une collectivité locale : sa composition, son fonctionnement, son animation, sa formation, son association aux instances du contrat de ville et aux éventuels projets de renouvellement urbain, ses moyens et ses actions.

<sup>1</sup> La lettre de saisine et la décision de la CNDP sont publiées en ouverture du présent rapport.

Nous avons participé au travail de définition des questions afin que les résultats puissent nourrir notre réflexion. Nous exploitons dans ce rapport des résultats provisoires de cette enquête CGET-ONPV, dans la mesure où nous disposons de réponses :

- sur les informations générales, pour 82 % au moins des QPV ;
- sur les questions de fond, pour 59 % au moins des QPV.

Concrètement, cette enquête en ligne a permis de renseigner, en date du 8 octobre 2018, 760 conseils citoyens, couvrant 899 quartiers prioritaires. Sauf précision, les pourcentages mentionnés dans le corps du rapport ont donc pour ensemble de référence ces 760 conseils citoyens, ou, comme les résultats sont provisoires, un ensemble plus petit, pouvant descendre jusqu'à 500 pour certaines (rares) questions afin de garantir la fiabilité des résultats. Nous avons choisi de ne le préciser que lorsque cela impliquait de fortes variations dans les analyses de fond. Concernant les informations plus générales, 1242 quartiers prioritaires ont été renseignés, parmi lesquels 922 sont couverts par un conseil citoyen constitué, 211 sont couverts par un conseil citoyen en cours de renouvellement, et 109 quartiers ne sont pas couverts. Les quartiers pour lesquels l'information manque sont situés essentiellement dans les territoires ultramarins. Les résultats définitifs seront publiés dans le cadre du rapport 2019 de l'ONPV.

Notons enfin que ce volet ne fera pas l'objet d'un chapitre dédié, mais sera disséminé dans le rapport afin d'être mieux articulé au volet qualitatif.

## II - Volet qualitatif : un tableau des conseils citoyens

Ce volet consiste en une approche qualitative des conseils citoyens au travers d'échanges plus en profondeur avec plusieurs acteurs ou parties prenantes intervenant à différents titres dans cette instance participative : habitants ou acteurs locaux, conseillers citoyens, membres d'associations ou de bureaux d'études, acteurs des politiques de la ville, élus municipaux et nationaux, représentants de l'État, principalement délégués de préfets, adultes relais, etc. Cette technique d'enquête reposant sur des entretiens qualitatifs semi-directifs a permis de comprendre de l'intérieur, et par la diversification des contextes, ce qui fait la spécificité des conseils citoyens, la manière donc les différents acteurs se les représentent, et les éléments qui participent à freiner leur installation<sup>2</sup>.

### a) Le terrain d'enquête

Comme il était impossible de mener des entretiens en présentiel et individuels avec tous les participants aux 1157 conseils citoyens du territoire (ONPV, 2017), et donc de nous déplacer sur chaque QPV de France, nous avons identifié des critères de choix des territoires étudiés, ce choix s'inscrivant dans notre protocole d'enquête. Nous avons défini quatre critères de pertinence, non pas forcément représentatifs des QPV, mais permettant d'embrasser une variété de situations possibles :

- 1 taille de la ville :** de plus ou moins 20 000 habitants ;
- 2 découpage géographique :** correspondance exacte entre QPV et conseil citoyen ou redécoupage ;
- 3 historique de la politique de la ville dans la commune :** au moins un quartier nouvel entrant ou non<sup>3</sup> ;
- 4 autonomie des conseils citoyens,** avec une définition nécessairement restreinte de cette autonomie : présence ou non d'un acteur externe pour animer le conseil citoyen (ce qui peut signifier autant l'isolement que l'autogestion du conseil citoyen).

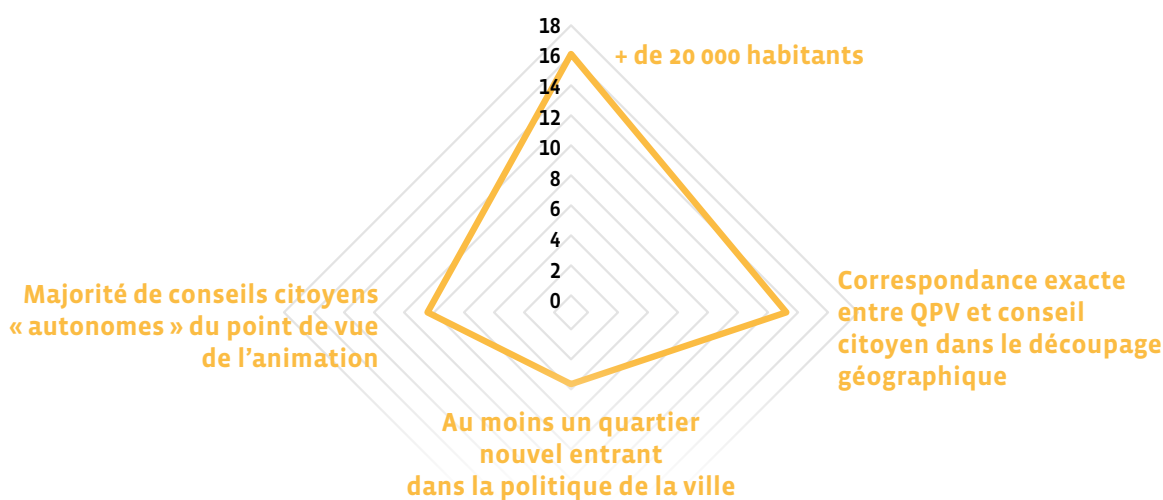
**Les pourcentages mentionnés dans le corps du rapport ont pour ensemble de référence 760 conseils citoyens renseignés dans l'enquête qualitative**

<sup>2</sup> La grille d'entretien utilisée pour chaque type d'acteur rencontré est en annexe 1 du rapport.

<sup>3</sup> Quartier n'ayant pas été classé dans une des précédentes géographies prioritaires : Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), Zones Franches Urbaines (ZFU) ou Zones Urbaines Sensibles (ZUS).

Ces critères nous ont amenés à nous rendre dans toutes les régions de France métropolitaine sauf deux, ce que nous avons compensé par la présence au volet participatif<sup>4</sup> de conseillers citoyens issus de ces régions. La majorité des territoires enquêtés sont des communes de plus de 20 000 habitants, qui n'étaient pas nouvelles entrantes dans la politique de la ville et qui ont respecté le principe d'un conseil citoyen par QPV.

**Fig. 1 : RÉPARTITION DES TERRITOIRES ENQUÊTÉS PAR CRITÈRES**  
*Une majorité de villes familières de la politique de la ville et respectant la correspondance entre conseil citoyen et QPV*



Réalisation Daniel Rousseaux sur la base des données de l'enquête qualitative CNDP

## b) Les entretiens et les enquêtés

Le travail d'entretien fut des plus intenses. Il a été mené exclusivement par la CNDP, en charge du rapport, pour garantir un regard tiers et indépendant par rapport aux acteurs fortement et formellement impliqués dans le sujet, qui auraient pu avoir un important biais de lecture.

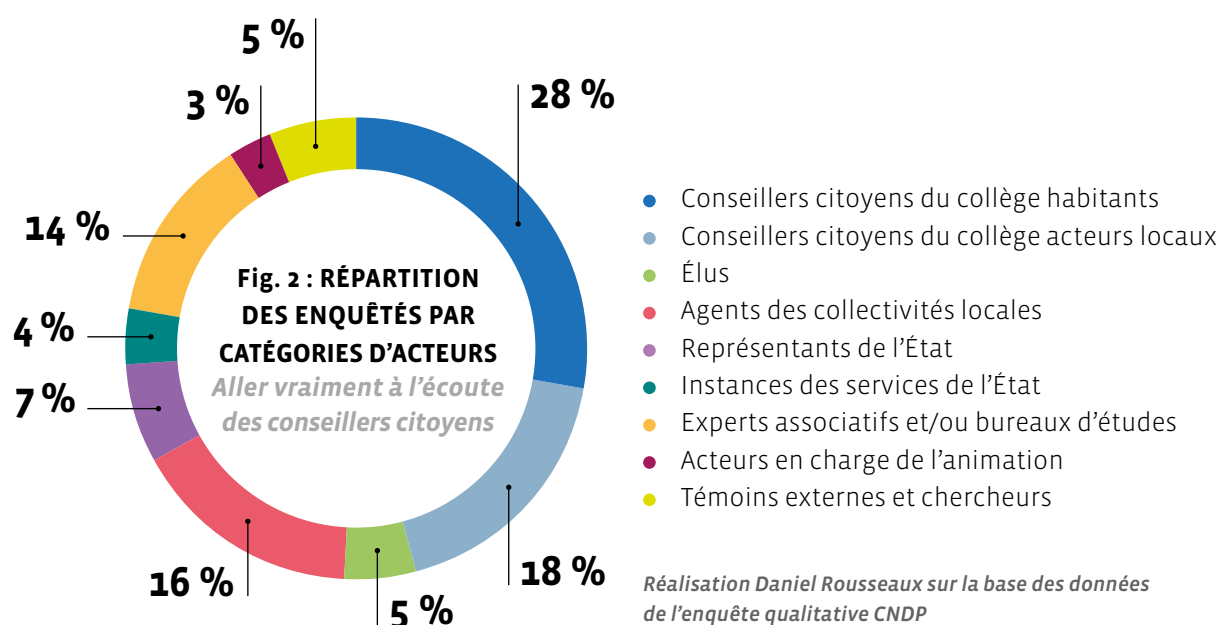
Ce travail a consisté en **128 entretiens semi-directifs<sup>5</sup> avec 258 personnes, dans 23 villes de 11 régions** (sur les 13 métropolitaines et les 18 totales, DOM-TOM compris). Au total, **sur 46 QPV** couverts par l'enquête nous avons auditionné une heure en moyenne :

- **119 conseillers citoyens de 42 conseils citoyens** (73 du collège habitants, 46 du collège acteurs locaux), soit 46 % de l'ensemble des enquêtés ;
- **13 élus locaux**, le plus souvent en charge directe de la politique de la ville ;
- **40 agents des collectivités locales**, spécialisés ou non dans le développement local, toujours en lien avec les conseils citoyens ;
- **18 représentants de l'État**, le plus souvent délégués du préfet, en lien direct avec les conseils citoyens, mais parfois également sous-préfets ou chargés de mission politique de la ville des préfectures ;
- **10 membres des instances des services de l'État** : acteurs nationaux directement impliqués ou non dans la mise en œuvre, le portage, l'évaluation et/ou les implications dans ses différents champs de la loi Lamy (ministère, CGET, ANRU, ERU, etc.) ;

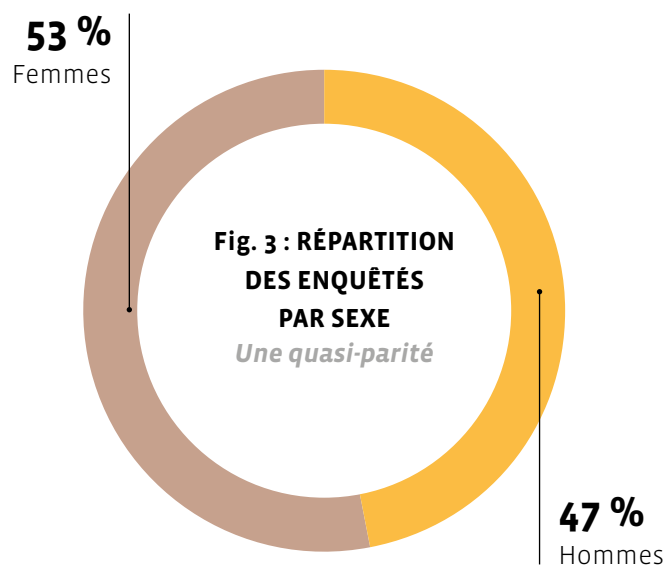
<sup>4</sup> Voir volet participatif page 20.

<sup>5</sup> Voir grille d'entretien en annexe 1.

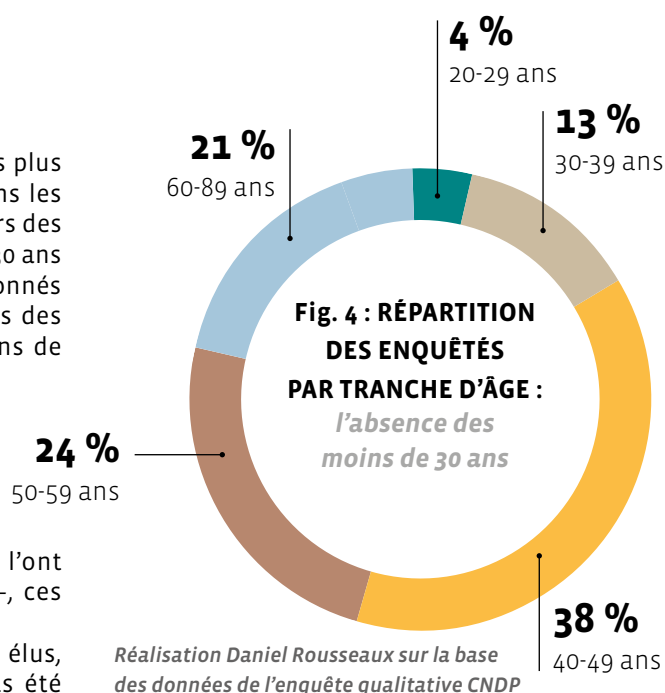
- **34 experts associatifs et/ou bureaux d'études** impliqués dans l'animation, l'accompagnement et/ou la formation de conseils citoyens, quel que soit leur commanditaire (collectivités locales, services déconcentrés de l'État, conseils citoyens);
- **4 chercheurs** spécialistes des questions de participation citoyenne et de politique de la ville;
- **8 acteurs en charge de l'animation des conseils citoyens** tels qu'adultes-relais ou services civiques, quel que soit leur employeur et hors experts;
- **12 témoins externes** : acteurs qui portent un regard particulier sur le dispositif du fait de leur activité et/ou engagement « à côté », « avec » ou anciennement « dans » les conseils citoyens.



Parmi les personnes rencontrées, on ne retrouve aucune particularité notable dans la répartition des catégories d'acteurs par âge ou sexe. On peut noter la parité hommes femmes dans presque toutes les catégories, à part dans les collèges des conseils citoyens : ceux issus du collège acteurs locaux sont plus souvent des hommes et ceux issus du collège habitants sont le plus souvent des femmes. Ce point est en partie confirmé à plus grande échelle par l'enquête ONPV : les conseils citoyens renseignés comptent 10 040 membres au total, soit 19 membres en moyenne chacun, dont 10 femmes et 9 hommes; le collège acteurs locaux est paritaire en moyenne; le collège habitants compte en moyenne 57 % de femmes pour 43 % d'hommes.



Parmi nos enquêtés du volet qualitatif, la part des plus de 60 ans est significative, particulièrement dans les conseils citoyens, où elle représente plus d'un tiers des conseillers auditionnés. À l'inverse, les moins de 30 ans sont quasiment absents de notre enquête, cantonnés aux emplois d'animation, et totalement absents des conseils citoyens, où d'ailleurs la part des moins de 40 ans est d'environ 10 %.



20

Chaque fois que les conditions de terrain nous l'ont permis – c'est-à-dire dans la majorité des cas –, ces entretiens ont été menés :

- séparément pour chaque catégorie d'acteurs : élus, techniciens et conseillers citoyens n'ont pas été auditionnés ensemble. Nous avons dû constamment défendre et réaffirmer ce choix, notamment vis-à-vis des délégués du préfet et des collectivités qui demandaient régulièrement à être présents ou, au moins, à être informés des rencontres que nous faisons. Nous avons toujours refusé de donner ces informations car l'intérêt de ces entretiens était de permettre la parole la plus libre possible, de comparer les différents regards portés sur la même situation. Nous avons souvent eu l'impression de visionner plusieurs fois le même film, mais tourné par différents réalisateurs.;
- en rassemblant 4 ou 5 enquêtés à la fois au maximum, pour garantir une écoute optimale;
- pour les conseillers citoyens, sur leur lieu de réunion habituel, tranchant avec une convocation du citoyen par l'institution, et favorisant le climat de confiance.

Les enquêtés ainsi que les territoires sont entièrement anonymisés dans ce rapport à travers un système de codage explicité en annexe 2. Les citations contenues dans ce rapport sont donc toutes codées. Les données rassemblées resteront la propriété de la CNDP. Cette anonymisation a eu pour objectif de favoriser une liberté de ton et de propos de la part des enquêtés, condition nécessaire à la formulation de préconisations fortes en faveur de la participation dans les quartiers populaires et de la pérennisation des conseils citoyens. Par ailleurs, notre démarche est compréhensive et non évaluative : il ne s'agit pas d'évaluer les territoires les uns par rapport aux autres ni de les comparer, mais de comprendre les logiques récurrentes dans les interprétations et dans les déclinaisons locales de la loi portant sur la politique de la ville. Dans cette optique, il n'y a donc aucun intérêt particulier à savoir de quelle ville nous parlons.

### III - Volet participatif : une vue à échelle zéro

Enfin, s'agissant de porter un regard sur une instance de participation, il nous est apparu indispensable de partager nos constats et nos idées avant, et non après la remise du rapport, avec celles et ceux directement concernés. Ainsi, nous avons choisi de réunir 80 conseillers citoyens des deux collèges tirés au sort pour échanger avec eux en direct, en partageant pour une journée le même espace et les mêmes temporalités de travail. L'objectif était également de réfléchir collectivement à des thématiques que nous aurions dégagées lors de la première partie de notre étude et d'avoir ainsi le retour des participants. Dans le cadre d'un dispositif citoyen visant à inclure les habitants, il nous semble essentiel de co-construire la réflexion sur les conseils citoyens avec ces derniers.

**Les enquêtés ainsi que les territoires sont entièrement anonymisés dans ce rapport à travers un système de codage. Cette anonymisation a eu pour objectif de favoriser une liberté de ton et de propos de la part des enquêtés**

Pour des raisons de praticité, et parce qu'il n'existe pas de base de contact généralisée pour les conseils citoyens, la communication autour de cette journée participative s'est faite dans un premier temps sur la plateforme [www.conseilscitoyens.fr](http://www.conseilscitoyens.fr). Un appel à s'inscrire au tirage au sort y a été publié. 329 conseiller.e.s citoyen.ne.s se sont inscrit.e.s au tirage au sort en l'espace de deux semaines :

- 29 noms parmi les 329 inscrits ont été retirés de la liste initiale, car le conseil citoyen auquel ils appartenaient avait déjà rencontré la CNDP dans le cadre du rapport ;
- sur les 300 noms restants, 100 noms ont été tirés au sort, sans rémission, respectant la parité hommes-femmes et la répartition initiale des deux collèges parmi les inscrits (deux tiers d'habitants et un tiers d'acteurs locaux). Ce tirage au sort a été effectué à l'aide de la fonction « sample » du logiciel R3.2.1 et opéré par Mme Laura Trinchera, docteure en statistiques à la NEOMA Business School, en présence d'Illaria Casillo, vice-présidente de la CNDP ;

Après 8 désistements, une liste complémentaire de 20 personnes a été constituée (ce dernier tirage au sort a été effectué à l'aide de la fonction ALEA d'Excel et opéré par l'équipe CNDP, en présence d'Illaria Casillo) : les premiers du classement ont été invités.

Enfin des invitations ciblées ont été envoyées à des conseiller.e.s citoyen.ne.s membres :

- du Conseil National des Villes
- de la coordination nationale Pas Sans Nous.

9 personnes se sont manifestées suite à ces invitations, 5 ont été sélectionnées en respectant le critère d'éviction des doublons.

Finalement, ce sont 80 conseiller.e.s citoyen.ne.s qui se sont rendu.e.s à la journée du 13 octobre :

- respectant la parité hommes-femmes ;
- deux tiers d'habitants et un tiers d'acteurs locaux.

Cette journée a été conçue et coordonnée entièrement par la CNDP et s'est déroulée au restaurant Le Relais, à Pantin, samedi 13 octobre, de 9h à 16h (déplacements et hébergement entièrement pris en charge par la CNDP). Deux types d'échanges ont été organisés : d'une part, des moments de travail en groupe pour réagir aux éléments de diagnostic qui ressortaient du rapport alors en cours de rédaction et, d'autre part, des moments de plénière pour réfléchir ensemble, partager des idées et des préconisations du rapport. Les éléments issus de cette journée ont tous été insérés dans le corps du rapport en tant que contributions à part entière<sup>6</sup>. Il ne font pas l'objet d'annexe ou de chapitre spécifique mais ils apparaissent à la fin de chaque partie du chapitre 3. Ils sont repérables par des fonds colorés. Ils comportent une partie diagnostic (Les conseils citoyens disent que... ») et une partie préconisations (Les conseils citoyens proposent de... »)

Le choix du lieu n'a pas été anodin puisque Le Relais est une entreprise de restauration solidaire installée depuis le début des années 1990 dans une ancienne friche industrielle. Elle porte un projet d'insertion sociale pour permettre aux personnes les plus éloignées de l'emploi d'y revenir avec tout l'accompagnement et le temps nécessaire. Ainsi, nous avons pu proposer une manière de participer et d'échanger qui souligne, plutôt que ses interprétations institutionnelles, la dimension citoyenne et sociale du conseil citoyen.

<sup>6</sup> Ces éléments sont repérables dans le rapport par des fonds colorés.



Nous avons par ailleurs participé à des rencontres comme celle du 21 septembre 2018 autour des tables de quartier qui s'est tenu à la Bourse du travail de Saint-Denis (93).

*Journée participative du 13 octobre 2018 au Relais (Pantin)*



## IV - Travail bibliographique

Au-delà et en parallèle de ces trois volets, nous avons pu enrichir notre analyse par la lecture :

- des productions des différentes collectivités locales et Centres de ressources Politique de la Ville (ci-après, « CRPV ») régionaux ;
- d'une bibliographie scientifique, en annexe ;
- de plusieurs rapports sur la politique de la ville<sup>7</sup> ;
- des débats parlementaires autour de la loi Lamy ainsi que des textes juridiques, réglementaires et de cadrage publiés suite à la loi.

## V - Contraintes, limites et biais de l'enquête

Afin de saisir avec le plus de justesse possible l'apport de notre travail, il faut souligner les contraintes auxquelles nous nous sommes heurtés et que nous avons dû prendre en compte. Parmi celles-ci, plusieurs sont, à notre sens, révélatrices de logiques beaucoup plus larges dont nous développerons l'analyse dans le corps du rapport.

Il s'agit tout d'abord des difficultés rencontrées pour entrer en contact avec :

- les élus locaux : ils ont été les acteurs les plus difficiles à atteindre et les moins disponibles ;
- les conseils citoyens qui ne sont pas le « comité de soutien du maire » (ISE/F/4/a) : les élus, les professionnels et les techniciens des collectivités locales ont parfois fait preuve de rétention d'informations et de contacts, ainsi que de velléités de contrôle sur l'organisation de nos entretiens (quels conseillers citoyens verrions-nous, dans quel lieu, avec qui...?) ou à des tentatives d'orientations du propos que nous porterions. À titre d'exemple, nous observons que le seul de nos déplacements organisés par les agents de la collectivité locale est celui pour lequel il a été le plus difficile de mobiliser des conseillers citoyens aux entretiens. Pour éviter certains de ces biais, nous avons tenté d'entrer en contact directement avec les conseillers citoyens, usant de réseaux personnels ou militants tels

<sup>7</sup> Parmi lesquels : les rapports Dudebout en 1983, Terranova en 2012, Bacqué-Mechmache en 2013, Pupponi en 2013, Borloo en 2018 (voir bibliographie en fin de rapport).

que la Coordination nationale Pas Sans Nous, des acteurs moins impliqués dans les politiques locales tels que les CRPV, ou bien des acteurs en contact permanent avec les conseillers citoyens, tels que les centres sociaux ou les services civiques. Dans ce contexte, nous saluons le soutien de plusieurs agents de la politique de la ville qui nous ont fait parvenir de manière tout à fait neutre les listes de contacts à jour des conseils citoyens de leur collectivité.

Le volet quantitatif souffre lui aussi de plusieurs biais, dont deux particulièrement regrettables : la passation du questionnaire au mois d'août aux responsables des collectivités ayant en charge le dossier des CC, plutôt qu'aux conseillers citoyens eux-mêmes.

Enfin deux éléments sont à signaler. Le premier tient au fait que ce rapport sur les conseils citoyens n'intervient que quatre ans après leur création par la loi Lamy. Il est donc très délicat de porter un regard critique sur ce qui est à la fois une procédure obligatoire de participation et un processus participatif. Enfin, les conseils citoyens n'étaient pas encore établis au moment de la signature du contrat de ville, l'instrument qui incarne le défi de leur intégration à la politique de la ville. Analyser les conseils citoyens sans prendre en compte leur « jeune âge » et la rupture qu'ils représentent, et donc la déstabilisation de certains acteurs, serait non seulement injuste, mais surtout incorrect en termes de méthode.

Le deuxième élément concerne l'accord des temporalités institutionnelles, citoyennes et d'enquête : l'urgence de notre travail n'a pas toujours été facile à accorder à l'adaptabilité des acteurs locaux qui mettaient parfois du temps à répondre à nos sollicitations (ce qui est tout à fait compréhensible). Cela, combiné à l'aléa des calendriers et au temps technique nécessaire pour organiser les déplacements, a parfois eu des répercussions sensibles sur le choix de nos déplacements : il nous est par exemple arrivé de devoir abandonner un territoire choisi expressément pour la pertinence de ses critères uniquement parce que ses acteurs ne répondaient pas assez vite.

## VI - Moyens financiers et humains

Pour respecter le principe de l'indépendance, nous avons fait le choix de ne recevoir aucun financement pour la réalisation de l'enquête de la part du commanditaire. Nous avons eu recours aux moyens propres de la CNDP, financièrement comme humainement.

Enfin, la journée participative du 13 octobre 2018 à Pantin n'aurait pas pu avoir lieu sans le recours à trois équipes de sous-traitants :

- pour l'animation, la Boîte Sans Projet et l'association Alternatives pour des Projets Urbains Ici et à l'International (APPUII) : deux associations identifiées comme expertes des questions de participation dans les quartiers populaires, et notamment des conseils citoyens ;
- pour la logistique, l'entreprise Ptolémée ;
- pour la prise de son et d'images, l'agence Adesias.

**Analyser les conseils citoyens sans prendre en compte leur « jeune âge » et la rupture qu'ils représentent serait non seulement injuste, mais surtout incorrect en termes de méthode**



## CONSEILS CITOYENS : CE QUI EST PRÉVU PAR LA LOI

C'est un dispositif participatif de la politique de la ville institué depuis la loi 2014-173, dite loi Lamy de 2014, et obligatoire dans chaque quartier prioritaire (un conseil citoyen par quartier prioritaire).

### **2 collèges paritaires :**

Un conseil citoyen est constitué d'un collège d'habitants du quartier tirés au sort sur des listes administratives ou des listes de volontaires ; et d'un collège dit « d'acteurs locaux », composé d'acteurs associatifs et économiques volontaires.

### **2 missions principales :**

L'objectif d'un conseil citoyen est d'intégrer les citoyens à toutes les étapes du contrat de ville, de sa définition à son évaluation en passant par sa réalisation, c'est-à-dire de dépasser le stade de la production d'avis et de la consultation. À ce titre, il siège dans toutes les instances qui mettent en place ce contrat de ville et son espace de parole et de projet ne se limite pas au quartier : il est censé s'exprimer et porter les paroles des habitants sur les enjeux structurants et globaux de la ville.

Par ailleurs, un conseil citoyen a pour mission de stimuler et d'appuyer les initiatives citoyennes.

### **2 principes structurants :**

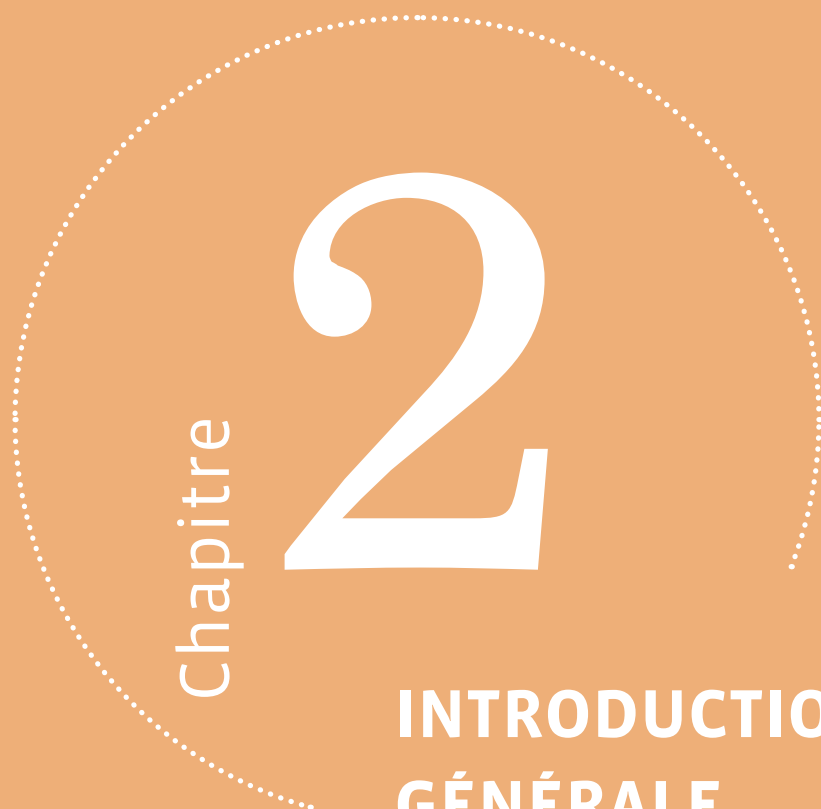
Un conseil citoyen est censé être autonome et indépendant des pouvoirs publics. Ainsi, les élus ou les agents ne peuvent pas y siéger, contrairement aux conseils de quartier, par exemple.

### **1 budget dédié :**

Un conseil citoyen dispose d'un budget spécifique pour mener ses actions, fonctionner au quotidien ainsi que faire appel à des formations et des expertises indépendantes s'il le souhaite. Il dispose également de moyens logistiques tels qu'un local dédié. Ces éléments sont censés être explicités dans le contrat de ville.

### **1 fonctionnement libre :**

À ce jour, la composition d'un conseil citoyen est fixée par arrêté préfectoral. Sa structure juridique est libre : il peut se limiter à un collectif informel de citoyens, ou bien se constituer en association, ou encore être porté par une structure externe, à condition que cette dernière soit indépendante des pouvoirs publics.



Chapitre

2

**INTRODUCTION  
GÉNÉRALE**

# INTRODUCTION

Ce rapport est issu d'une saisine gouvernementale très précise : porter un regard critique sur les conseils citoyens – l'instance participative destinée aux quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville (QPV) prévue par la Loi Lamy de 2014 – et questionner les modalités de leur pérennisation. Toutefois, il serait réducteur de porter un discours sur les conseils citoyens sans interroger le cadre plus large dans lequel ils se situent, à savoir la réforme de la politique de la ville de 2014. De la même manière, il n'est pas possible d'esquisser un diagnostic sur les conseils citoyens sans poser préalablement un diagnostic plus large sur le fonctionnement et les dysfonctionnements de la participation, notamment de l'offre institutionnelle de participation dans le domaine de la politique de la ville.

Poser préalablement des éléments de diagnostic sur ces deux facteurs – la politique de la ville et ses instruments participatifs – nous apparaît nécessaire pour deux raisons. Premièrement, les conseils citoyens étant un des dispositifs phares de la réforme lancée en 2014, il est nécessaire de questionner la logique qui a conduit à proposer leur création et a abouti à cette réforme ainsi que les malentendus qui les ont accompagnés. Deuxièmement, les freins, les blocages et les dérives que nous avons pu constater en analysant les conseils citoyens reproduisent les blocages propres, presque consubstantiels de la démocratie participative telle qu'elle a été conçue et mise en œuvre, tout particulièrement dans le domaine de la politique de la ville. Il est donc intéressant d'analyser les logiques inhérentes à la participation citoyenne dans ce domaine.

La démocratie participative en France, comme dans les autres pays européens, s'est affirmée surtout dans deux champs : l'environnement et l'urbanisme (Gauthier, Bacqué, 2011). Les luttes et les revendications urbaines des années 1960 (Castells, 1973) remettent en question la manière de concevoir et bâtir la ville, dans sa dimension urbaine et sociale, dénonçant la vision de l'habitant comme simple destinataire et bénéficiaire des politiques urbaines et non comme un acteur à part entière.

En France, ces « luttes urbaines » suscitent la création « d'Ateliers Populaires d'Urbanisme ». D'autres mouvements qualifiés de luttes pour l'amélioration du « cadre de vie » apparaissent au milieu des années 1960 dans des quartiers venant d'être créés en périphérie d'agglomération (Zetlaoui-Leger, 2013). L'acte de naissance de la participation en matière d'urbanisme et d'environnement est en effet fortement marqué par trois aspects : la dénonciation, la revendication et la résistance. Trois facteurs qui ont imprégné, on le verra par la suite, une certaine conception de la participation.

Les conflits environnementaux des années 1970 ont conduit à insérer l'impératif participatif (Blondiaux, Sintomer, 2009) dans l'agenda politique. On peut préciser d'ailleurs qu'à l'origine, politique de la ville et impératif participatif sont intimement liés car étant tous deux une forme de réponse aux luttes urbaines. Les années 1980-1990 ont marqué l'institutionnalisation des formes de participation du public et des citoyens en inscrivant cette pratique dans plusieurs textes de loi.

Si cette institutionnalisation est à saluer en ce qu'elle ouvre la voie à la prise en compte des citoyens dans la construction des décisions qui les concernent, elle a souffert, dès son émergence, d'une vision restrictive de la participation, qui a été appréhendée comme simple outil de consultation des habitants, des usagers et des citoyens, et dépouillée de toute ses dimensions et portées politiques initiales (émancipation, capacitation, vecteur de transformation sociale). La confusion autour de certaines notions clés de la participation est d'ailleurs à ce titre parlante. Dans les textes législatifs qui ont jalonné le chemin de la participation institutionnelle dans le domaine de l'urbanisme et de la politique de la ville, des termes tels qu'information, consultation, concertation, co-construction, participation sont utilisés de manière presque interchangeable<sup>1</sup> alors qu'ils renvoient à des notions – et surtout à des ambitions – très différentes. Par ailleurs, cette participation est aujourd'hui suffisamment institutionnalisée pour être devenue un produit faisant l'objet d'un marché sur lequel échangent une grande variété d'acteurs aux visions et ambitions variées (Mazeaud, Nonjon, 2018). Cette professionnalisation de la participation pousse aussi à sa technicisation (Bonaccorsi, Nonjon, 2012).

Au-delà de ces considérations, les démarches de participation des politiques urbaines et les instances qui les incarnent (concertations sur les PLU, conseils de quartier, conseils de développement) peinent à déployer

<sup>1</sup> Contrairement au code de l'environnement, où les termes et les procédures sont plus précis et définis.

tous leurs effets, tout particulièrement dans les quartiers prioritaires. Cela est dû à plusieurs facteurs, parmi lesquels : le mille-feuille participatif (prolifération des instances et sur-sollicitation de la parole citoyenne) ; la municipalisation de la politique de la ville et des démarches de concertation ; l'absence d'un mécanisme de reddition des comptes et d'une articulation claire de la participation à la décision ; le manque d'ouverture au regard des expérimentations démocratiques locales ; la rigidité des espaces et des cadres de la participation.

## I - Les logiques à l'origine des conseils citoyens de la réforme de 2014

De manière certainement trop schématique, on pourrait dire qu'il y a deux grands courants de pensée dans le domaine de la participation : un premier courant qui considère la démocratie participative comme un complément de la démocratie représentative, comme une démarche qui sert à rendre plus légitime la décision parce que plus partagée, ce qui contribuerait à contrer les dynamiques d'abstentionnisme et de défiance vis-à-vis du politique ; un deuxième courant qui voit dans la participation un levier pour rééquilibrer le système de pouvoir au sein de la société, un outil de production collective de l'intérêt général, de co-décision dans lequel les citoyens auraient un rôle d'interpellation, favorisant le développement du pouvoir d'agir des individus.

Il serait toutefois trompeur de croire que ces deux courants sont opposés, antinomiques et surtout inconciliables. Le curseur entre ces deux visions est mouvant et les démarches participatives concrètes pointent souvent des réalités moins dichotomiques et plus complexes. Il n'en reste pas moins que l'offre participative institutionnelle proposée par la politique de la ville, surtout en France, s'est souvent inspirée de la première vision décrite ci-dessus. En revanche, les revendications qui ont conduit à inscrire le principe participatif dans la loi se sont quant à elles plutôt inspirées de la seconde vision.

Il est donc important de comprendre quelle était, et quelle est encore, la vision de la participation prônée par la politique de la ville, et tout particulièrement au moment de sa dernière réforme<sup>2</sup>. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (dite « loi Lamy ») se fonde sur cinq axes majeurs<sup>3</sup> :

- 1 une simplification de la géographie prioritaire ;
- 2 la mise en œuvre à l'échelle intercommunale de contrats de ville couvrant l'ensemble des aspects de la politique de la ville ;
- 3 l'utilisation des crédits spécifiques uniquement en complément et pas en substitution des crédits de droit commun ;
- 4 l'affirmation de la co-construction comme un nouveau principe en matière de participation des habitants ;
- 5 une réforme des structures d'évaluation.

La façon dont trois de ces cinq ambitions (1, 2 et 4) ont été traduites dans les textes et dans la pratique a produit des effets qui pèsent encore sur la manière dont les conseils citoyens sont mis en place et, pour une bonne partie, (dys)fonctionnent. En particulier, comme nous avons pu l'entendre lors de nos entretiens, trois des mesures prévues par la réforme ont particulièrement bousculé, voire mis à mal, les élus locaux : l'obligation de créer des conseils citoyens dans chaque quartier politique de la ville, qui a été vécue comme une injonction étatique à la participation, particulièrement mal perçue par certaines collectivités qui avaient déjà un « vécu participatif » ; la nouvelle géographie prioritaire, qui a fait entrer de nouvelles communes et sortir d'autres des périmètres donnant accès à des financements spécifiques ; la vision intercommunale des contrats de ville, qui a fait perdre à certaines communes des compétences et donc des financements.

**Les démarches de participation des politiques urbaines et les instances qui les incarnent peinent à déployer tous leurs effets, tout particulièrement dans les quartiers prioritaires**

<sup>2</sup> Nous ne reviendrons pas sur l'ensemble de la réforme et sur l'analyse de chacun de ses axes, mais seulement sur les aspects qui touchent directement à la question des conseils citoyens. Pour une analyse critique de la réforme : Epstein R., (2015), « La "nouvelle politique de la ville" au prisme des évaluations du passé » in « En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville », éd. par Thomas Kirsztbaum, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, coll. « Bibliothèque des territoires ».

<sup>3</sup> Concernant l'application de la loi, il y a eu : 12 mesures réglementaires, 3 rapports, 17 circulaires. Concernant plus particulièrement les conseils citoyens, il y a eu : 1 circulaire relative aux conseillers citoyens, 1 circulaire relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville, 1 cadre de référence. Il y a une seule mesure réglementaire encore en attente sur les modalités d'application des conseils citoyens (notamment sur les conditions de représentativité et d'autonomie).

Dans un contexte de diminution de la dotation globale de financement de l'État aux collectivités, ces éléments ont été assez difficiles à faire accepter aux élus locaux, toujours selon les responsables nationaux du portage de la loi.

## II - Co-construire ou co-décider? Histoire d'un malentendu

À la lecture des débats parlementaires précédant la publication de la loi Lamy, et en interrogeant les différents responsables du portage de cette loi au niveau national dans le cadre de notre enquête, il apparaît que ces débats gravitaient autour d'une question : « Jusqu'où va la concertation, jusqu'où laisse-t-on de la place dans la prise de décisions (...) et ensuite (...) jusqu'où met-on en danger le maire dans l'exercice de ses responsabilités (...) [car] on ne peut pas faire le conseil citoyen contre le maire » (ISE/F/4/a).

28

D'un point de vue technique, la co-construction semblait être naturelle : avoir recours à l'expertise d'usage des habitants serait désormais indispensable pour enrichir l'expertise technique des urbanistes et des agents des collectivités. Cela permettrait que les projets de rénovation urbaine soient mieux conçus et perçus par les premiers concernés, les habitants. Sur le terrain, plusieurs acteurs institutionnels ont rejoint cette analyse : « Qui mieux que des gens qui vivent dans un quartier peuvent avoir l'expertise... ? » (RE/F/5/a). La rénovation urbaine est d'ailleurs quasiment le seul exemple pris par les parlementaires en 2013 pour illustrer la participation citoyenne, alors qu'elle n'est qu'un des 3 (ou 4) piliers des contrats de ville.

Ce relatif consensus est probablement le résultat de la valorisation politique attendue : la satisfaction des habitants d'une réalisation partagée des projets pourrait, selon plusieurs enquêtés, contribuer à faire diminuer l'abstention : « À chaque élection municipale, nous constatons que le taux d'abstention progresse, ce qui ne peut satisfaire aucun amoureux de la démocratie. L'association de plus en plus étroite des citoyens aux décisions constitue un remède (...) indispensable » (membre du gouvernement cité par Pupponi, 2013).

En revanche, d'un point de vue politique, quand la loi a été discutée, la co-construction semblait beaucoup moins évidente surtout si elle s'accompagnait d'une forme d'indépendance des citoyens. Une telle voie était assimilée à une « mise en danger du maire » (ISE/F/4/a), comme s'il y avait eu un curseur à positionner pour limiter au maximum l'entaille faite dans la légitimité des élus locaux.

En effet, si nous suivons le raisonnement ci-dessus, la participation des habitants est justement pour certains élus un outil de re-légitimation de leur représentation politique : elle ne doit pas servir à l'écarter. Ils ne concevaient la participation que comme outil de re-légitimation de leur représentation. Par conséquent, à des élus qui « se battent énormément dans ces quartiers pour faire en sorte que les choses tiennent [et qui ont donc] une légitimité » (ISE/F/4/a), la difficulté a été de faire comprendre que les conseils citoyens n'étaient pas une mise en difficulté supplémentaire, qu'ils n'étaient pas là pour délégitimer leur position d'élus, mais pour élaborer et co-construire des politiques publiques plus adaptées aux attentes des habitants. Il est d'ailleurs révélateur que la seule précision de vocabulaire faite par les parlementaires en 2013 lors des débats autour de la loi Lamy porte sur la distinction entre « co-construction » et « co-décision » (alors que l'ensemble des autres termes sont utilisés en toute confusion pour parler de participation : « consultation », « concertation », « participation », etc.). Tout s'est passé comme si une frontière devait être clairement placée pour éviter que ces prérogatives citoyennes n'empiètent sur celles des élus locaux : « Cette "expertise pour eux-mêmes" des habitants et des acteurs locaux ne doit pas conduire à nier la légitimité des élus, qui repose sur une élection qui a validé un projet politique présenté aux suffrages des citoyens » (Pupponi, 2013).

Les entretiens que nous avons réalisés ont fortement confirmé ce constat. L'affirmation d'une frontière entre « les rôles de chacun » (ELU/H/5/a) est très présente dans le discours des élus : « Il ne faut pas que [les conseils citoyens] prennent la place des élus non plus » (ibid.) ; « Moi je ne vais pas me prendre pour un conseiller citoyen, ne vous prenez pas pour un élu. » (ELU/H/4/a). D'un côté de cette frontière, il y aurait donc des habitants sélectionnés par un tirage au sort, peu formés et actifs uniquement dans le cadre de la politique de la ville, de l'autre, des élus décideurs et principaux financeurs des projets, légitimés par le suffrage. Certains élus regrettent ainsi que les conseillers citoyens puissent avoir leur mot à dire sur les décisions prises : ils « deviennent des gens qui se considèrent, peut-être à juste titre par le texte de loi, être incontournables quant à des décisions » (ELU/F/5/a).

On touche là à ce que l'on pourrait qualifier de routine cognitive récurrente chez les élus (Casillo, 2016), et plus généralement chez les décideurs : considérer que la seule source de leur légitimité – et surtout de la légitimité de leurs décisions – réside dans leur représentativité électorale et qu'ils sont in fine les seuls dépositaires de l'intérêt général. Il s'agit là d'une routine d'autant plus problématique que le contexte électoral a évolué vers une très forte abstention remettant en question la légitimité même des élus.

Le cas des conseils citoyens a bien montré et confirmé combien cette routine cognitive est difficile à déconstruire et surtout jusqu'où elle peut avoir des effets néfastes sur les démarches de participation. Ce n'est pas un hasard si les conseils citoyens qui ont eu le plus de difficultés à exister de manière autonome et à mener librement des actions sont souvent ceux qui sont très peu portés politiquement par les collectivités<sup>4</sup>. De la même manière, nous avons souvent entendu les élus, mais aussi certains agents, affirmer que les conseils citoyens les plus « revendicatifs » et les plus « interpellants » sont ceux qui fonctionnent le moins. Cette vision de la participation comme simple cadre à l'intérieur duquel canaliser la parole citoyenne (si possible une parole « docile ») est une vision qui nie leur rôle de levier d'émancipation et de capacitation<sup>5</sup>. Si les conseils citoyens ne sont pas appréhendés – et donc traités et outillés – comme des arènes pour activer la critique sociale, ils auront perdu toute la dimension politique et performative que la réforme prétendait leur attribuer.

### III - La participation sert-elle à ouvrir des espaces de contre-pouvoir ?

En réalité, cette difficulté à « [laisser] de la place » (ISE/F/4/a) aux citoyens révèle une deuxième routine cognitive, à savoir la crainte qu'ont la plupart des acteurs institutionnels de voir les instances participatives comme un espace de contre-pouvoir politique : « Une des craintes, c'était que ça devienne des structures d'opposition à ce qu'on fait au niveau municipal (...), que ça parte un peu dans tous les sens, que ce soit des personnes qui puissent communiquer (...), que ça crée une sorte de contre-pouvoir » (ELU/H/5/a).

S'inquiéter de rivalités politiciennes peut s'entendre : nous avons observé des cas où les conseils citoyens sont un outil utilisé par certains acteurs locaux (militants ou institutionnels) pour contrer leurs adversaires politiques. Beaucoup plus inquiétant du point de vue de la pérennisation des conseils citoyens est que cette crainte du contre-pouvoir politique se mélange souvent avec celle de se voir interpellé par ses administrés (par exemple sur la mauvaise qualité de ses services publics locaux) ou de se voir contredit dans son projet politique : « On doit être vigilant dans la mise en place des conseils citoyens (...) pour faire en sorte qu'ils n'aient pas trop de pouvoir pour qu'ils ne perturbent pas [les interventions des élus] auprès des associations. En termes d'image ou de discours, il faut que ce soit cohérent avec un projet global de contrat de ville. Il faut qu'on ait le même discours (...) qu'on défende le même projet. » (ACLDL/H/5/a). Cette crainte des espaces de contre-pouvoir était déjà présente lors des débats parlementaires de 2013. Cependant, elle n'était pas unanime et certains députés le soulignaient : « Le projet de loi, auquel il est reproché d'être trop technique, s'avère très politique. Je m'étonne que certains aient peur d'une association excessive des citoyens. » (Pupponi, 2013).

Or, si l'objectif est d'« ancrer dans le temps et dans les territoires les conseils citoyens pour éviter tout décrochage d'une partie des territoires » (Lettre de saisine de la CNDP, Mézard, Denormandie, 2018), il nous semble utile d'aller jusqu'au bout de l'ambition affichée par la réforme de 2014. Comme le rappelait le ministre Lamy à l'Assemblée en 2013 : « C'est le rôle de la République que de garantir aux citoyens la possibilité de s'organiser. Je connais la réticence des élus sur ce sujet qui tient de la peur des contre-pouvoirs. Mais personne n'a à les craindre. Les contre-pouvoirs sont plus qu'utiles, car ils sont la preuve du bon fonctionnement de la démocratie. Sans eux, on risque un jour de tomber de haut parce qu'on perd le contact avec sa population et on ne la comprend plus. ».

<sup>4</sup> Et par « portés », nous n'entendons pas « alimentés » mais « rendus possibles ».

<sup>5</sup> Nous faisons ici référence aux travaux d'Amartya Sen : Sen A., (1999), *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, trad. M. Bessières, Paris, Odile Jacob, 2005.

En effet, il est intéressant de remarquer que la notion de contre-pouvoir n'est pas évoquée uniquement par les élus, les agents locaux et l'État pour pointer une dérive potentielle des conseils citoyens. Elle est en même temps et parallèlement utilisée par les conseillers citoyens ou d'autres acteurs les accompagnant pour pointer plutôt ce qui devrait être un des éléments caractérisant cette instance. On constate là une sorte de rétorsion argumentative (un usage de la même notion à des fins diverses, voire opposées, par des acteurs différents) qui dévoile un enjeu majeur : d'une part, certains élus mettent en place les conseils citoyens pour éviter la création d'espaces de contre-pouvoir leur échappant et, d'autre part, les citoyens s'engagent dans les conseils citoyens justement car c'est pour eux la possibilité de mettre en place un contre-pouvoir leur permettant de peser sur les enjeux structurants de leur (cadre de) vie. Les conseils citoyens fonctionneront donc à condition que l'on arrive à corriger cette rétorsion, ce malentendu, et que l'on explicite et assume que la participation peut ouvrir des espaces de contre-pouvoir. Et que ce n'est pas grave.

#### IV - L'obsession de la représentativité

La réticence à reconnaître et accepter que la participation puisse créer des espaces de contre-pouvoir vient, à bien y regarder, d'une troisième routine cognitive chez les décideurs et leurs agents et que notre enquête a confirmée : lier et réduire la question de la légitimité uniquement à celle de la représentativité (et du suffrage).

Si la représentativité des élus est donnée pour acquise par ces derniers, celle des habitants impliqués dans les conseils citoyens devient souvent le critère même d'évaluation de ces derniers et de la légitimité de la parole qu'ils portent, surtout lorsque cette parole n'est pas appréciée par les décideurs : « Dans le conseil citoyen, je n'arrive pas à avoir la diversité de population dont j'ai besoin dans la mise en place des politiques publiques. (...) On n'a pas des conseillers citoyens, on a des sénateurs citoyens. » (ELU/H/3/a).

Cela n'est pas propre à cette instance : une des critiques les plus récurrentes faites aux démarches de participation consiste à dire qu'elles ne sont pas représentatives, car elles ne réunissent pas un nombre et une variété de participants suffisants et suffisamment délégués pour parler « au nom de », et que par conséquent leurs résultats seraient faibles et donc difficiles à prendre en compte.

Ce positionnement repose sur la conviction que la seule source de légitimité au sein d'une démocratie représentative est issue d'un mécanisme de représentation. Cependant, nous considérons que ce postulat est questionnable : réfléchir en termes de représentativité est incorrect car la démocratie participative ne relève pas des mêmes logiques que la démocratie représentative ; plus encore, cela enferme le débat dans une fausse question.

La portée heuristique de la participation, c'est-à-dire sa capacité à nous renseigner autrement sur la réalité (d'un quartier, d'une ville, d'un projet, d'une situation, etc.) et sur les individus n'est pas assurée par la représentativité de celles et ceux qui participent, ni par leur occurrence numérique ou sociologique, mais plutôt par ce qu'elle permet de faire émerger, par la significativité des participants, des intérêts qu'ils défendent ou des revendications qu'ils portent. Ce n'est pas la représentativité des participants qui doit être recherchée, mais celle des points de vue contradictoires et pluriels exprimés.

Le tirage au sort prévu par la loi pour le recrutement des membres des conseils citoyens s'inscrit d'une certaine manière dans cette logique dès qu'il sert à éviter qu'il y ait « toujours les mêmes », les habitués de la participation, et à intégrer la variété des populations et des profils présents sur un quartier. Toutefois, si le tirage au sort est vu comme la garantie d'une forme de représentativité, même d'une représentativité que l'on appelle descriptive<sup>6</sup>, sa vocation serait mal interprétée.

Le but du tirage au sort pour les conseils citoyens est que les habitants non habitués à participer ou à s'impliquer puissent être « présents » et non « représentants de ». Ce qui compte c'est ce qui se passe pour eux et avec eux

<sup>6</sup> Par représentativité descriptive, on entend le fait d'avoir des représentants reflétant la provenance ou les caractéristiques, visibles ou non (couleur de la peau, sexe, expériences communes) des représentés. Par exemple, le fait d'avoir des femmes qui représentent les femmes, ou des étrangers pour représenter les étrangers, des agriculteurs pour représenter les intérêts des agriculteurs.



dans le conseil citoyen. L'essentiel est que le conseil citoyen permette le développement de leur pouvoir d'agir, qu'il soit le lieu d'émergence collective des questions et des enjeux du quartier, afin que ceux-ci soient portés à l'attention de la collectivité. Aussi, la vraie question n'est pas de savoir si les conseils citoyens sont représentatifs, mais plutôt de savoir à quelles conditions un activisme délibératif est possible dans cet espace. En ce sens, les conseils citoyens devraient être appréhendés moins comme une instance insérée dans une obligation légale que comme un espace social et politique dans lequel avancer sur les enjeux de la démocratie et qui, à lui seul, ne suffit pas à poser et à résoudre la question de la mobilisation, de l'engagement et de la participation dans les quartiers. Essayer de résoudre cette question par les conseils citoyens reviendrait à faire peser sur les épaules des citoyens les plus en difficultés économiques, politiques et sociales trente ans de limites de la politique de la ville.

Enfin, il apparaît utile de souligner une autre dérive issue de cette obsession de la représentativité. Les conseils citoyens sont un des dispositifs phares issus de la réforme de 2014. Celle-ci s'était nourrie d'une large démarche de concertation et appuyée sur un rapport, demandé par l'ancien ministre délégué à la Ville, François Lamy, au militant Mohammed Mechmache et à la sociologue Marie-Hélène Bacqué<sup>7</sup>. Ce rapport prônait une vision de la participation qui prenne en compte les questions de pouvoir et d'inégalités socio-spatiales. Il identifiait cinq enjeux majeurs : appuyer le développement du pouvoir d'agir, mettre les citoyens au cœur des services publics, démocratiser la politique de la ville, changer l'image des quartiers, accompagner un renversement de démarche par la co-formation. Il pointait en fait un problème dont la nature est éminemment politique et que la participation (et les instances ou les expériences locales qui pourraient l'incarner) peut contribuer à résoudre : le traitement technique, sécuritaire et trop peu démocratique de ces territoires. (Tissot, 2007).

La réponse à ce rapport et sa traduction ont été principalement la création de conseils citoyens<sup>8</sup> dont les règles de mise en place sont très procédurales, comme nous le verrons par la suite, et surtout très inspirées par les mécanismes de la démocratie représentative. Les conseils citoyens sont nés d'une affirmation forte de la nécessité de refonder la politique de la ville, de ne plus la penser sans les habitants concernés, de mettre en place des instances de participation répondant à des logiques de mobilisation, de capacitation, d'interpellation et capables de proposer aux citoyens non le pouvoir propre aux élus, mais un (autre) pouvoir<sup>9</sup>. À l'inverse, dans leur traduction législative, les conseils citoyens, plutôt que de marquer une rupture, ont été placés dans la continuité en reprenant la sémantique propre à la démocratie représentative : la présence de deux « collèges » (habitants et acteurs locaux) ou bien la confusion de certains enquêtés entre les termes « tirés au sort » et « élus » sont à ce titre très parlantes.

Cette interprétation procédurale d'enjeux politiques n'est pas nouvelle. Si l'on reprend les différents rapports sur la politique de la ville ou sur les banlieues, on remarque que leur titre (et leur contenu) pointe des questions et des ambitions, même des défis, qui sont avant tout politiques au sens propre et étymologique du terme<sup>10</sup>. Cependant, la réponse a systématiquement été procédurale et non à la hauteur de l'ambition politique. Les conseils citoyens n'ont pas échappé à ce phénomène.

**En ce sens, les conseils citoyens devraient être appréhendés moins comme une instance insérée dans une obligation légale que comme un espace social et politique dans lequel avancer sur les enjeux de la démocratie**

<sup>7</sup> Bacqué M.-H., Mechmache M., (2013), « Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous », Rapport au ministre délégué chargé de la Ville.

<sup>8</sup> Même si le rapport prônait plutôt la création de « Tables locales de concertation » ou « Tables de quartier ».

<sup>9</sup> Pour reprendre la formule utilisée par Dominique Figeat (Figeat, 2015) : « Démocratiser la gestion des quartiers populaires. Le pari de la Commission nationale pour le développement social des quartiers », *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, éd. Par Thomas Kirsbaum, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, coll. « Bibliothèque des territoires », p. 112.

<sup>10</sup> Pour n'en citer que quelques uns : *Ensemble, refaire la ville* (Dubedout, 1983) ; *Banlieues et quartiers populaires : remettre les gens en mouvement* (Terra Nova, 2012) ; *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous* (Bacqué, Mechmache, 2013) ; *Vivre ensemble, vivre en grand. Pour une réconciliation nationale* (Borloo, 2018) ; *Valoriser les ressources des quartiers des pistes pour améliorer la conduite locale de la politique de la ville et en renforcer le caractère participatif*, mars 2014. Rapport final de la mission confiée à Thomas Kirsbaum, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS-Cachan, CNRS) – R.E.P.S.



## V - Refaire ou défaire le zonage ? Sortir de la géographie de l'exception

Les conseils citoyens peuvent être définis comme un dispositif d'exception dans le sens où leur mise en place n'est prévue que dans les quartiers prioritaires, c'est-à-dire les quartiers identifiés sur la base d'un zonage lui-même défini selon différents critères (qui ont d'ailleurs changé au fil du temps) : niveau de revenus, de chômage, de délinquance, de dysfonctionnements urbains particuliers, etc. Cette géographie prioritaire hiérarchise les territoires afin d'y cibler des politiques spécifiques et dérogoires au droit commun.

En cela les conseils citoyens souffrent de limites propres à la politique de zonage telle qu'elle a été mise en place en France et qui a conduit à la création de la politique de la ville. Les travaux de nombreux chercheurs, notamment ceux du sociologue Thomas Kirsbaum, ont très bien mis ces limites en lumière.

32

La réforme de 2014 avait fait le choix de simplifier le zonage sans le remettre en cause en tant que type de politique avec des conséquences spécifiques. Deux idées précises sont donc réitérées par la réforme : le zonage ne serait qu'un outil et non un message à part entière nourrissant et orientant l'action publique, et il y aurait des quartiers dans une ville dont la trajectoire est indépendante et détachable de celle de la ville dans sa globalité.

Reléguer les conseils citoyens dans l'échelle de l'exception entraîne deux conséquences majeures : une formelle et l'autre substantielle. Du point de vue formel, les conseils citoyens sont obligatoires exclusivement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce classement se base sur un seul critère, le revenu par habitant<sup>11</sup> : le fait d'appartenir à un QPV distinguerait les habitants et les relèguerait dans une appartenance territoriale et sociale (mesurée exclusivement en termes de pauvreté économique) figée. Or, aucune cartographie n'est neutre. L'acte de poser un périmètre (sur une carte et dans l'espace) est avant tout la « définition » d'une identité : il y a ce qui est dans le périmètre, en l'occurrence le quartier prioritaire, et il y a le dehors du périmètre, le reste, ce qui n'est pas prioritaire, urgent, problématique, bref ce qui est la normalité. C'est ainsi que les habitants des quartiers prioritaires (ou des ZUS d'autrefois) n'habitent pas seulement la zone ou le QPV, mais, surtout dans les imaginaires collectifs, ils l'incarnent. Ils finissent par s'identifier au périmètre qu'on leur a attribué.

Cette relégation à l'échelle de l'exception est très intériorisée sur le terrain (« Vous êtes pauvres, c'est pour cela que vous avez un conseil citoyen » (CCAL/F/4/a) et n'est pas sans effets, d'autant que ce n'est pas le seul mécanisme d'enfermement. Le système de découpage des conseils citoyens peut renforcer cette spirale, surtout dans les cas où il est utilisé pour exclure ou interdire à des habitants de quartiers limitrophes ou anciennement prioritaires de siéger au conseil citoyen, comme nous avons pu le constater lors de notre enquête.

Du point de vue substantiel, si l'on considère que les populations des QPV sont souvent en majorité issues de l'immigration, le zonage auquel se rattachent les conseils citoyens revient à supposer que tous les habitants de ces quartiers présentent, au-delà du revenu qui les classe en QPV, des caractéristiques identitaires communes et que donc, du point de vue des instances de participation, ils s'équivalent à partir du moment ils sont issus du quartier. Plus problématique encore est le confinement dans la sphère du *responsiveness*<sup>12</sup>. Même si les conseils citoyens sont appelés à être intégrés au contrat de ville qui, lui, est à l'échelle intercommunale, en réalité lorsqu'ils sont suffisamment associés aux instances du contrat de ville, ils sont appelés à s'exprimer sur leur quartier et sur des questions spécifiques. Ils sont sollicités pour apporter des réponses précises à des problèmes précis, dont la nature est plus technique que politique (choisir les associations gagnant les appels à projets, distribuer le Fonds de participation des habitants (FPH) qui finance des actions microlocales, etc.). Les conseillers citoyens sont également considérés comme « experts de leur quotidien », expression qui est utilisée par presque tous les acteurs

<sup>11</sup> Les QPV sont identifiés par les zones de concentration (plus de 1 000 habitants) de population urbaine à bas revenus, c'est-à-dire dont les ressources sont inférieures à 60 % du revenu fiscal médian de référence. « Le critère de revenu des habitants à partir duquel est apprécié l'écart de développement économique et social par rapport au territoire national, d'une part, et, d'autre part, à l'unité urbaine dans laquelle se situe le quartier, est le revenu médian par unité de consommation. » *Décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014* relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains.

<sup>12</sup> Ce terme est ici appréhendé comme la capacité à réagir, à apporter des réponses précises à des questions précises.

rencontrés comme un synonyme de « leur cadre de vie ». Ce glissement de l'espace au temps est problématique dans la mesure où il sous-entend que le quotidien de ces populations se résume à leur quartier.

Cependant, le conseil citoyen pourrait être aussi, et même avant tout, un espace dans lequel penser non seulement les problèmes du quartier, mais également sa place et celle de ses habitants au sein de la ville ou de la commune tout entière. Un espace leur permettant d'accéder également à la sphère de la *responsability*, et non seulement du *responsiveness*, c'est-à-dire à l'identification d'une vision de longue période et à l'identification d'enjeux structurants.

Si jusque-là les conseils citoyens ont pu permettre aux habitants des quartiers prioritaires d'avoir le « droit au quartier », de s'impliquer dans sa gestion et, pour certains, dans sa programmation, pour accomplir leur objectif politique, ils devraient leur permettre d'avoir enfin le droit à la ville tout entière.



Chapitre

# 3

**ÉTAT DES LIEUX  
DES CONSEILS  
CITOYENS**

## PARTIE 1

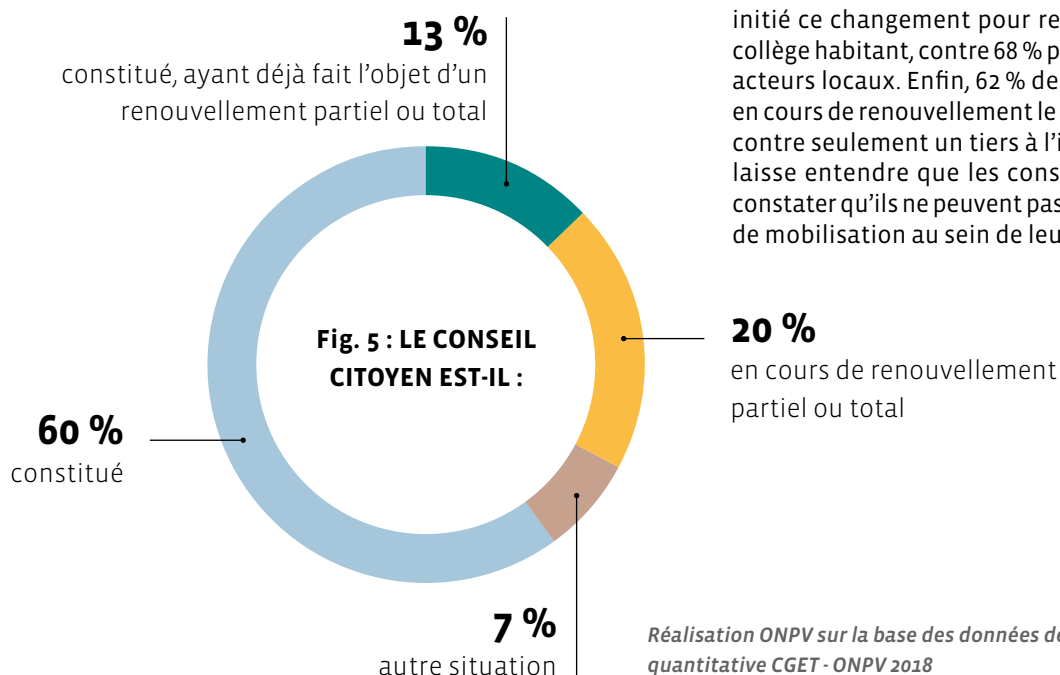
# DE QUOI LA DÉMOBILISATION ET L'ESSOUFFLEMENT SONT-ILS LE NOM ?

## INTRODUCTION

36

Pratiquement toutes les évaluations des conseils citoyens réalisées jusque-là font le constat général d'un essoufflement de leur dynamique et de la démobilisation importante de leurs membres. Nous allons le voir, cet essoufflement a de nombreux ressorts, dont le manque d'indépendance (partie 2), d'intégration au contrat de ville (partie 3) ou d'articulation aux autres instances (partie 4). Il y a cependant un ressort qui structure tous les autres, la question de la mobilisation dans ses deux déclinaisons : le manque d'investissement des citoyens et la difficulté à les mobiliser dès le début ; et leur démobilisation après une période d'engagement dans les conseils citoyens.

Quatre ans après la loi Lamy, et moins que cela pour beaucoup de conseils citoyens, l'enquête ONPV montre que le nombre moyen de membres dans les conseils renseignés est de 19 (hors ceux en cours de renouvellement). Nos entretiens permettent plutôt de placer ce nombre à 10, parfois moins. Ce décalage s'explique aisément par le fait que ce sont les chefs de projets qui ont répondu au questionnaire et que beaucoup se reportent aux arrêtés préfectoraux pour connaître la composition des conseils citoyens. Or, ces arrêtés sont caducs à peine quelques semaines après leur publication : « Je crois que dès qu'ils sont publiés, ils sont déjà périmés. » (RE/H/3/a). Cette démobilisation touche principalement le collège habitants car plus de 20 % des conseils citoyens qui ont été renseignés ont « perdu » plus de 5 membres habitants depuis le début, contre 5 % pour le collège acteurs locaux (décalage qui s'explique aussi par le fait que sur les 19 membres en moyenne, 12 sont des habitants). Si l'on élargit à l'abandon de plus d'un membre, ces pourcentages montent respectivement à 75 % et 50 %. Ces chiffres sont d'autant plus parlants si l'on considère l'effet décourageant que peut avoir sur un groupe le départ d'une seule personne mobilisatrice. Par ailleurs, 93 % des conseils citoyens ayant effectué ou étant en cours de renouvellement (253) ont initié ce changement pour remobiliser des membres du collège habitant, contre 68 % pour des membres du collège acteurs locaux. Enfin, 62 % de ces conseils renouvelés ou en cours de renouvellement le sont à l'initiative du conseil, contre seulement un tiers à l'initiative des agents, ce qui laisse entendre que les conseillers sont les premiers à constater qu'ils ne peuvent pas travailler sans un minimum de mobilisation au sein de leur collectif.



Réalisation ONPV sur la base des données de l'enquête quantitative CGET - ONPV 2018



Tout commence et tout finit par la mobilisation. Notre journée de travail avec les conseillers citoyens du 13 octobre nous l'a confirmé : l'ensemble des freins qu'ils ont observés étaient liés, d'une manière ou d'une autre, à leur envie (ou non) de s'investir dans la durée ou à leur désenchantement. Toutes les préconisations qu'ils ont faites permettraient de jouer, à terme, sur cette motivation. Il ne faudrait donc pas faire l'erreur de débiter cet état des lieux des conseils citoyens par le symptôme froid d'une démobilisation des habitants. Il faut faire quelques pas en amont pour saisir précisément ce qui la provoque, ce qui anime le brasier de la défiance ou du désintérêt. Cette question est d'autant plus importante qu'elle se pose avec une acuité particulière dans toutes les démarches institutionnelles de participation. En ce sens, un des enjeux est également celui de saisir dans quelle mesure la participation instituée par les pouvoirs publics est en capacité de favoriser et de permettre l'engagement.

Pour essayer de comprendre les dynamiques qui se cachent derrière la question de l'essoufflement des conseils citoyens, nous allons tout d'abord distinguer la difficulté à mobiliser, et plus particulièrement à mobiliser les publics les plus éloignés, de la démobilisation qui intervient par la suite. Même si ces deux dynamiques ont des causes communes, telles que le décalage entre les QPV et les quartiers vécus ou le manque de clarté dans les missions du conseil citoyen, chacune a des ressorts précis que nous allons essayer de décrire.

## I - La mobilisation des citoyens n'est pas seulement une question de technique

La question de la mobilisation des publics est une question cruciale dans toute démarche de participation. La difficulté de les « faire venir » et d'« aller les chercher » n'est pas propre aux conseils citoyens. La source de cette difficulté réside tout d'abord dans le fait que la mobilisation est pensée indépendamment de la démarche elle-même, souvent même à la fin de son processus de préparation et conception. C'est-à-dire que l'on conçoit le cadre, son contenu (ce que l'on met à participation en termes de sujets ou de projets) en se posant la question de la mobilisation seulement après ou comme quelque chose allant de soi. La mobilisation est confiée à la méthode, elle est même considérée comme une question de techniques et certains acteurs le disent très clairement en entretien : « On n'arrive pas à trouver les bons outils pour (...) mobiliser suffisamment » (ELU/F/6/a). En réalité, elle dépend étroitement de ce qui est en jeu. Il faut garder à l'esprit que la motivation principale des individus à intégrer une démarche participative, c'est le sentiment de pouvoir s'exprimer « about the issues they care about<sup>1</sup> » (Stoker, 2006). Le meilleur moyen d'atteindre le public consiste, donc, dans le fait de donner la possibilité aux individus de s'exprimer ou faire émerger les questions qui les intéressent, qui les préoccupent, qui les interrogent, bref qui les mobilisent. Et dans le cas des conseils citoyens, contrairement à ce que nous avons souvent entendu en entretien, rien ne permet d'affirmer que ces questions qui les intéressent soient celles du cadre de vie ou de la proximité : pouvoir réfléchir aux enjeux globaux d'un quartier n'est pas que « complexe » ou « abstrait ». Ce n'est qu'à la condition que les pouvoirs publics soient prêts à faire surgir cette parole, à l'écouter, à interagir avec elle et à prendre en compte les résultats de cette interaction qu'une mobilisation est possible ou envisageable.

**Le meilleur moyen d'atteindre le public consiste, donc, dans le fait de donner la possibilité aux individus de s'exprimer ou faire émerger les questions qui les intéressent, qui les préoccupent, qui les interrogent, bref qui les mobilisent**

### a) Le tirage au sort : l'exception qui peut « déranger la règle »

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le tirage au sort a été instauré par la loi comme mode de recrutement des conseillers citoyens afin de toucher « ceux qu'on ne voit jamais », ou plutôt pour éviter « toujours les mêmes ». Les textes de référence prévoient qu'un des deux collèges et pour au moins la moitié de l'effectif total du conseil citoyen doit être tiré au sort. Dans les faits, 38 % des conseils citoyens renseignés ont vu leurs membres du collège habitants recrutés via appel à volontaires sans tirage au sort et 20 % des conseils ont un collège habitants issu d'un tirage sur liste de volontaires. Cette deuxième méthode, bien que proposée par la circulaire de 2017, est particulièrement problématique en matière d'inclusion. Elle revient à frustrer des volontés d'engagement qui ne referont peut-être pas surface, alors que l'offre de participation institutionnelle peine à rencontrer une demande équivalente et l'appelle de ses vœux.

<sup>1</sup> « à propos des sujets que leur tiennent à cœur ».

TABLEAU 1 : MODALITÉS DE DÉSIGNATION DU COLLÈGE HABITANTS DES CONSEILS CITOYENS

|                                                                 | Nombre de CC | % obs. |
|-----------------------------------------------------------------|--------------|--------|
| Autre(s) modalité(s) de désignation                             | 51           | 8      |
| Tirage au sort sur listes administratives                       | 45           | 7      |
| Tirage au sort sur listes de volontaires                        | 133          | 20     |
| Tirage au sort sur listes administratives + appel à volontaires | 182          | 27     |
| Appel à volontaires sans tirage au sort                         | 253          | 38     |
| Total                                                           | 664          | 100    |

Réalisation ONPV sur la base des données de l'enquête quantitative CGET - ONPV 2018

Après une première lecture des données, le tirage au sort comme outil pour atteindre les plus éloignés du débat semble donc nettement à relativiser : un tiers seulement des conseils citoyens renseignés ont leur collège habitant tiré au sort sur d'autres listes que celles de volontaires.

**Si nous prenons en compte le potentiel du tirage au sort et la valeur ajoutée dont il a fait preuve lorsqu'il a bien fonctionné, le regard doit être tourné vers les pistes d'amélioration**

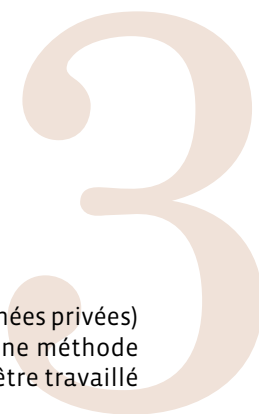
Cependant, ce serait une erreur de penser que le tirage au sort ne sert à rien ou que le jeu n'en vaut pas la chandelle. Nous avons constaté que là où il a réussi à atteindre, mobiliser et tenir sur la durée les personnes tirées au sort, cela a très bien fonctionné et a eu un impact significatif sur les personnes concernées. Il s'agit malheureusement d'un nombre très réduit de cas, de quelques exceptions. L'image du grain de sable a souvent été évoquée par les enquêtés pour indiquer ce succès limité en termes quantitatifs. Cependant, il s'agit d'un grain de sable qui – lorsqu'il rentre dans la machine – peut la faire fonctionner autrement. Si nous considérons le tirage au sort et ses résultats de manière isolée de tout ce qui tourne autour des conseils citoyens, alors son bilan reste très mitigé. En revanche, si nous prenons en compte le potentiel du tirage au sort et la valeur ajoutée dont il a fait preuve lorsqu'il a bien fonctionné, le regard doit être tourné vers les pistes d'amélioration. Pour identifier celles-ci, il faut analyser dans le détail les difficultés techniques à mettre en œuvre ces tirages, notamment au regard des résultats<sup>2</sup>. En effet, un bon tirage au sort suppose trois étapes majeures :

- **la préparation** : réfléchir à une méthodologie, produire des outils de communication en amont avec un message clair et cohérent sur tout le territoire, mener un travail

de statistiques et éventuellement de croisement de listes pour respecter la diversité des publics, mais également toucher les plus jeunes. Cette étape est laissée pour la majorité des cas à l'initiative des agents des collectivités qui s'adressent très rarement à une société externe spécialisée. Les agents ont fait preuve depuis 2014 d'efforts considérables allant au-delà de leurs compétences, mais les énergies qu'ils dépensent pour mettre en place le tirage au sort mériteraient d'être investies sur d'autres aspects de la vie du conseil (par exemple, s'assurer d'un correct flux d'information entre la mairie et le conseil); mener une campagne d'information (courriers, mails, phoning, porte-à-porte, etc.) et appliquer le tirage. La quasi-totalité des personnes interrogées souligne les efforts fournis pour atteindre « les plus éloignés ». En effet, 44 % des conseils citoyens renseignés ayant vu recrutés leurs membres habitants par tirage au sort ont vu leurs responsables institutionnels recourir (exclusivement ou non) aux listes électorales. Ce point pose question quand on sait que, dans les QPV, la part moyenne d'étrangers est de 17 % (6 % en France) et celle des moins de 24 ans de 39 % (moins d'un tiers en France)<sup>3</sup>. Les listes électorales sont donc par définition excluantes, notamment pour les mineurs et les étrangers qui ne votent pas. L'avantage de ces quartiers où l'habitat social est très présent est qu'il est possible de faire appel aux bailleurs pour disposer de listes, au moins de foyers : 32 % des conseils citoyens renseignés ayant des membres habitants tirés au sort proviennent de listes de bailleurs. EDF et la Caisse d'allocations familiales (CAF) ont également souvent été mentionnés

<sup>2</sup> Nous nous inspirons ici en partie de nos observations de terrain.

<sup>3</sup> Insee 2016, RP 2012.



dans les entretiens, mais la difficulté technique d'accéder à ces listes (enjeu de respect des données privées) et de les mélanger (temps de travail statistique) est un des principaux freins à l'emploi d'une méthode plus pertinente. La mise à disposition des listes est par ailleurs un élément qui mériterait d'être travaillé au niveau national.

- **la mise en place** : faire recours à des logiciels de tirage au sort fiable et effectuer systématiquement le tirage au sort en présence d'un tiers garant.
- **le suivi** : une fois mis en place le tirage au sort, la prise en charge, l'accompagnement et le suivi des personnes ainsi sélectionnées est fondamental (courriers, mails, phoning, porte-à-porte). Dès le jour où les citoyens reçoivent la communication leur indiquant faire partie d'un conseil citoyen, ils se posent beaucoup de questions, des réticences surgissent, des doutes ou des craintes peuvent apparaître. Il est donc fondamental que le groupe des tirés au sort soit installé dès le départ par des rencontres physiques, régulières et surtout informelles, l'objectif étant de permettre à un collectif de se créer. Il faut considérer que le tirage au sort provoque une rencontre entre des personnes potentiellement peu habituées à intégrer des collectifs où la prise de parole prédomine et où il est question, entre autres, de programmation urbaine, de contrat de ville, de sigles et acronymes jamais entendus auparavant. Le suivi du tirage au sort doit donc prendre en compte que le conseil citoyen est tout d'abord un espace social et de sociabilité où une mobilisation est censée se mettre en place, et pas seulement une « instance ». Cette dynamique ne saurait pas être décrétée par un logiciel de tirage au sort, elle se construit car ces efforts de recrutement ne garantissent en rien un investissement sur le long terme. Pour certains enquêtés, nous touchons là une problématique centrale de la participation.

Nous avons constaté que ces trois étapes non seulement ne sont pas systématiquement respectées, mais que lorsque c'est le cas, elles ne sont pas mises en place par le même acteur : la troisième étape, par exemple, est confiée régulièrement à l'acteur qui s'occupe de la formation ou de l'accompagnement du conseil citoyen. Ce manque de cohérence est un des facteurs cruciaux qui empêche le tirage au sort de devenir une pratique fructueuse et généralisée.

Enfin, concernant le collège acteurs locaux, il n'était pas censé faire l'objet d'un tirage au sort selon les textes de référence, et, de fait, pour 63 % des conseils renseignés, les membres de ce collège ont été recrutés par appel à candidatures sans tirage au sort. Sur le terrain, nous avons principalement observé des situations où ces appels à candidatures étaient ciblés par l'équipe municipale, ce qui est une stratégie aux effets variables suivant l'ambition politique, notamment en termes d'indépendance.

**Le conseil citoyen est tout d'abord un espace social et de sociabilité où une mobilisation est censée se mettre en place, et pas seulement une « instance »**

#### **b) Se mobiliser, mais sans dépasser la frontière**

La loi Lamy dispose qu'un conseil citoyen devra être installé dans chaque QPV. D'après l'enquête ONPV, 78 % des conseils citoyens renseignés sont mis en œuvre à l'échelle d'un seul QPV, 12 % sur plusieurs et 4 % sur un territoire rassemblant un QPV et une zone hors géographie prioritaire.

Sur le terrain, nous avons principalement entendu des enquêtés nous signifier combien ce principe de respect de la géographie prioritaire compliquait la mobilisation. Du côté institutionnel comme du côté des habitants, il est très difficile de communiquer sur un dispositif participatif qui ne concerne qu'une partie des habitants, surtout lorsque le territoire a de nombreuses instances. Pour les habitants, ce décalage rend les choses encore moins compréhensibles : pourquoi certaines actions qu'ils souhaitent mener le sont déjà par les conseils de quartier, par exemple ?

Ce confinement au quartier prioritaire est un découpage administratif qui se conjugue très mal avec les formes diverses et variées de mobilisation et surtout avec la volonté d'articuler les différentes instances participatives. La corrélation entre le zonage et les crédits spécifiques pose en effet question lorsqu'elle touche à la mobilisation : « On a un périmètre ridicule, avec l'idée qu'il fallait le moins de droits ouverts possible. » (ACLDL/F/4/a). En outre, cette sorte d'exclusivité de la co-construction réservée aux conseils citoyens se heurte à la multiplication des formes et des temps de participation si nécessaires pour que chacun sache comment se rapprocher des lieux de consultation et de décision. D'où l'intérêt de multiplier et de mettre en synergie les dispositifs, les instances et les expérimentations participatives de la politique de la ville.





## Les conseils citoyens sont principalement investis dans l'animation (avant tout) de leur quartier

### II - La démobilisation : un fait ou un effet ?

Comme nous l'avons affirmé, ce qui se passe dans le conseil citoyen est déterminant du point de vue de la démobilisation. En ce sens, nous avons constaté sur le terrain une variété telle de situations qu'une quelconque catégorisation serait réductive et inappropriée. Nous mettrons donc l'accent sur deux aspects particulièrement cruciaux du point de vue de l'essoufflement et de la démobilisation : celui des actions menées par les conseils citoyens et celui des enjeux qu'ils incarnent. Ces deux aspects aideront à comprendre, nous l'espérons, pourquoi une bonne partie des membres, surtout parmi les tirés au sort, décide de quitter les conseils citoyens.

Le politologue et économiste Albert Hirschmann avait montré que face à une situation d'insatisfaction, chaque acteur développe trois réponses possibles : « *exit* », sortir de la situation insatisfaisante ; « *voice* » protester pour changer la situation ; « *loyalty* », réaffirmer son appartenance, son adhésion à la situation.

Il nous est arrivé de constater, que, dans les conseils citoyens, la stratégie individuelle et parfois collective de réponse à leur essoufflement est celle qui repose sur l'option de l'*exit* et non sur celle du *voice*. Cela est d'autant plus problématique et regrettable qu'il s'agit là de la sortie, de la fuite dans certains cas, de situations de participation censées organiser la mobilisation collective, reconnaître les *civic skills*<sup>4</sup> – très présents dans les quartiers plus que l'on croit d'ailleurs –, créer des nouveaux cadres de l'engagement civique et politique. Quoiqu'il en soit, il faut donc préalablement reconnaître que la démobilisation n'est pas un *cold fact*<sup>5</sup>, mais bien une réaction, une réponse à une situation insatisfaisante, un des effets du type d'offre participative mis en place.

#### a) Le conseil citoyen : le support ou l'espace de quelle participation ?

Les actions menées par les conseils citoyens sont révélatrices des difficultés qu'ils ont à définir le type d'espace qu'ils constituent. En effet, selon l'enquête ONPV, la grande majorité de ces actions relève – dans l'ordre d'importance – de la communication, du cadre de vie et de la convivialité. Les actions relatives à la jeunesse ou à la rénovation urbaine sont les deux postes suivants. 90 % de ces actions ne portent que sur les QPV, confirmant une forme de sectorisation des territoires. Seulement 13 % des conseils citoyens ont porté des actions conjointement avec d'autres conseils, alors que plus de 67 % ont été mobilisés dans le cadre d'actions conduites par d'autres acteurs, en tant que ressource pour mobiliser les habitants.

Plusieurs éléments émergent de ces chiffres. D'abord, les conseils citoyens sont principalement investis dans l'animation (avant tout) de leur quartier sans toutefois être en réseau avec les autres acteurs locaux. Cela pose de sérieuses questions quant à l'ambition politique d'origine qui était de rééquilibrer les inégalités territoriales en permettant aux citoyens de s'approprier les enjeux structurants (donc politiques). En effet, comment envisager par exemple pouvoir

réduire l'enclavement de certains quartiers – un des trois objectifs prioritaires du NPNRU – si les habitants ne peuvent pas s'emparer des enjeux globaux d'aménagement ? Ensuite, ces chiffres révèlent la prégnance d'une vision utilitariste des conseils citoyens souvent perçus comme un outil supplémentaire de la politique de la ville (voir paragraphe suivant).

Toujours est-il que notre enquête qualitative permet de préciser ces chiffres et que les efforts menés par certains conseils citoyens révèlent bien cette velléité de sortir de (la géographie) de l'exception. En dehors des conseils citoyens « à genoux » (DP/H/6/a) qui ne mènent aucune action, la majorité a effectivement porté des projets de communication autour de leur existence ou de convivialité, notamment afin de se faire connaître. Parmi ces actions qui s'incarnent par une forme d'animation du quartier, il s'agit de distinguer deux types de finalité. La première est celle d'occuper un espace laissé vacant pour différentes raisons en allant à la rencontre des habitants, mais en vidant ce travail de toute référence à l'engagement. Le conseil citoyen est alors un vecteur pour donner vie à un quartier et les jardins partagés ou les fêtes de quartier sont des supports de cette vie. Dans cette logique occupationnelle, certains conseils citoyens s'investissent aussi dans des actions de gestion

4 « compétences civiques ou citoyennes »

5 « donnée factuelle »



urbaine qui, selon certains enquêtés, ne devraient pas leur revenir : « Changer les ampoules, couper les arbres, déplacer les voitures » (CCAL/H/3/a).

Nous observons cependant que ces mêmes actions peuvent transporter une autre finalité qui serait la politisation des missions du conseil citoyen. Par politisation, nous pouvons entendre un processus permettant la montée en généralité, à savoir la requalification de questions initialement non politiques et personnelles en problèmes collectifs redevables d'une action politique, et de conflictualisation, de reconnaissance des clivages existants (Nez, 2013). C'est ainsi que beaucoup de conseils citoyens organisent des assemblées populaires ou des cafés ambulants non pas tellement pour se faire connaître mais pour faire connaissance avec les habitants et y parler des enjeux du quartier. L'objectif de ces rencontres est en réalité de mobiliser les habitants en tentant de « s'emparer des vrais sujets » (CCHAB/H/6/a) : « Il y a une ampleur de travail qui est considérable parce qu'on a beaucoup de sujets à traiter (...) : il n'y a pas que des crêpes ou des repas partagés. » (CCHAB/H/5/a). Notons que ce travail d'animation en vue de politiser ne signifie pas forcément que les conseillers citoyens versent les revendications aux instances du contrat de ville.

Enfin, certains conseils citoyens se sont investis dans des actions qui se rapprochent visiblement plus de leur rôle d'après les textes de référence, à savoir être des acteurs du contrat de ville. Il arrive que ce soit les mêmes qui mènent des actions d'animation de quartier parce que la plupart nous ont décrit une action-phare de leur conseil qui avait une portée politique : une pétition pour conserver un bureau de poste dans le quartier, l'interpellation de la mairie pour redessiner le tracé d'une ligne de bus, etc. Cinquième poste de leurs actions, le renouvellement urbain mobilise également beaucoup de conseils citoyens qui ont organisé des ateliers urbains, des diagnostics en marchant ou bien ont fait appel à des militants associatifs pour les soutenir dans leur volonté de porter à connaissance les paroles des habitants. Ces travaux s'inscrivent souvent dans une logique interpellative, ce qui les met dans une situation de contestation vis-à-vis des politiques publiques locales. Cette contestation n'est sans doute pas sans lien avec le fait que certains agents y voient un détournement des missions principales du conseil citoyen, arguant que le renouvellement urbain ne devrait pas être au cœur de leurs missions. Cependant, selon les récits qui nous en ont été faits, ces actions se heurtent souvent au manque de mobilisation citoyenne : celle-ci exigerait des résultats concrets et rapides pour prendre confiance.

Ces différents types d'actions montrent qu'un conseil citoyen peut être appréhendé et/ou utilisé comme simple support d'actions à faible dimension politique et émancipatrice ou bien comme un espace réel de prise de conscience des enjeux du quartier et d'organisation collective, et qu'entre ces deux pôles se développent des stratégies variées. Ces dernières semblent très souvent dépendre du degré de réactions obtenues du côté institutionnel. En effet, la grande majorité des conseillers citoyens nous ont expliqué la difficulté qu'ils avaient à avoir des retours sur leur travail de la part des agents et élus<sup>6</sup>. Cela a nourri une immense insatisfaction des conseillers citoyens et le choix des actions portées semble dire qu'une alternative à l'« *exit strategy* » est celle du contournement. Porter des projets d'animation de quartier, abaisser l'ambition politique pour adopter le langage de l'interlocuteur, peut en effet être une manière d'augmenter ses chances de trouver une réponse institutionnelle à une mobilisation citoyenne. Très rares ont été les cas de choix de l'option « *voice* », via la contestation, par exemple, de projets urbains.

**Un conseil citoyen peut être appréhendé ou utilisé comme simple support d'actions à faible dimension politique et émancipatrice ou bien comme un espace réel de prise de conscience des enjeux du quartier et d'organisation collective**

<sup>6</sup> Ce point précis d'absence de reddition des comptes pourrait être longuement développé, ce que nous ne ferons pas ici, bien qu'il pose de vraies questions quant à la capacité des urbanistes et architectes (et autres agents techniques) à intégrer les contributions citoyennes et profanes dans leurs projets : comment en effet donner à voir la place et le rôle effectivement donnés aux résultats de la concertation dans des documents longs et pré-construits comme un protocole de préfiguration ?

**Les acteurs institutionnels témoignent une fois de plus de la difficulté à se débarrasser de leurs postures et du besoin rassurant – à leurs yeux – de faire entrer les conseils citoyens dans les logiques administratives**

### b) À quoi ou à qui servent les conseils citoyens ?

Selon la quasi-totalité des conseillers citoyens rencontrés, écrire une charte et des règles de fonctionnement avant de former un collectif et du commun démobilise. Tous s'accordent pour dire qu'il faut du concret, des actions, et se sentent enfermés dans des logiques associatives (statut, dépôt de projets, etc.) rigides et classiques qui ont très peu en commun avec la participation et la place exceptionnelle du conseil citoyen voulues par la loi. Trop souvent les acteurs institutionnels insistent plus ou moins indirectement pour que les conseils soient cadrés et aient un statut avant de les laisser agir sur le territoire. Ainsi, ils témoignent une fois de plus de la difficulté à se débarrasser de leurs postures et du besoin rassurant – à leurs yeux – de faire entrer les conseils citoyens dans les logiques administratives. Sans compter que la procédure pour rejoindre un conseil risque déjà de s'avérer trop lourde pour mobiliser efficacement, quand elle n'est pas ouvertement soumise à des règles « repoussoir » : lettre de motivation, se rendre à deux réunions au moins, patienter sur liste d'attente, etc. (« C'est un petit peu long parce qu'on nous a quand même toujours répété que ça devait être validé par la préfecture. (CCHAB/F/6/a). Ce type de dynamiques est perçu sur le terrain par plusieurs conseillers citoyens et acteurs associatifs comme une volonté de contrôle qui ne s'appliquerait qu'aux conseils citoyens, comme si un éventuel contre-pouvoir venant d'habitants des quartiers prioritaires serait plus gênant ou dangereux qu'un contre-pouvoir des habitants du centre-ville. Les conseils citoyens étant obligatoires seulement pour les QPV, la preuve du contraire peine à être produite.

En réalité, une mission des conseils citoyens est massivement mentionnée par les enquêtés : celui de relais entre les habitants et les acteurs institutionnels. Ce relais est parfois évoqué comme une courroie de transmission, un « fusible » même par certains (faisant allusion aux tensions politiques dans lesquelles les conseillers sont parfois pris), pour faire passer des informations aux habitants et remonter des avis citoyens. Cette interprétation du rôle des conseils citoyens, si elle semble évidente vu la position de beaucoup de conseils, comporte un non-dit, car pour répondre à la question « à quoi servent les conseils citoyens ? », beaucoup d'agents répondent en fait à la question « à qui servent-ils ? ». Nous avons alors réalisé qu'ils servaient le plus souvent « au projet », « à l'amélioration des politiques publiques », bref au travail des acteurs institutionnels. Par son manque de transparence, ce non-dit peut être considéré comme un frein à la pérennisation des conseils citoyens, car dans les quartiers prioritaires qui sont caractérisés par une privation de nombreux droits et services normalement communs à tous (services publics, déplacement, organisation, etc.), on pourrait légitimement proposer un dispositif qui serve avant tout ses habitants et qui porte sur les enjeux structurants de leur quartier, de leur ville et de leur vie.

Un dispositif participatif dont l'objectif premier n'est que celui de nourrir les politiques publiques n'est sans doute pas un dispositif socialement pérenne.

### Conclusion

L'essoufflement et la démobilisation des conseillers citoyens touche principalement le collège des habitants. Elle ne doit cependant pas être interprétée uniquement comme un fait objectif, car elle est en fait la réaction des citoyens à plusieurs insatisfactions. D'abord, il faut garder à l'esprit que la principale motivation des individus pour intégrer une démarche participative est le sentiment de pouvoir s'exprimer sur des questions qui les intéressent. De ce point de vue, confiner les conseils citoyens à l'animation de leur seul quartier ou à des enjeux micro-locaux du cadre de vie leur donne la nette sensation d'être limités dans leur droit à s'exprimer. Le système de tirage au sort est quant à lui un outil efficace pour toucher les plus éloignés, mais qui ne fonctionne que s'il est mis en place dans les règles de l'art, ce qui a rarement été le cas, parfois par manque de moyens ou de temps. La mobilisation des tirés au sort exige, par exemple, un véritable accompagnement. Ensuite, les rigidités administratives imposées aux conseils citoyens découragent souvent les habitants (chartes, règles de recrutement, etc.). Enfin, le rôle même de ces instances est trop peu clair pour véritablement motiver les participants : la quasi-totalité d'entre eux ne parviennent pas à définir où commence et où s'arrête leur pouvoir.



### (DÉ)MOBILISATION<sup>1</sup>

#### UN MANQUE D'ENGAGEMENT DES PERSONNES ISSUES DU TIRAGE AU SORT

Les participants ont le sentiment que la méthode du tirage au sort n'est pas efficace et qu'elle ne garantit en rien l'engagement. Les habitants tirés au sort se désinvestissent très vite, plus vite que les habitants volontaires. La méthode de recrutement est donc perçue comme un problème. Les personnes présentes à l'atelier sont partagées entre le souhait de voir davantage de personnes volontaires intégrer les conseils citoyens et la nécessité d'ouvrir à des habitants de divers horizons via le tirage au sort.

*"Au début, une très forte envie  
et puis après, très déçue."*

*"Au conseil citoyen depuis 3 ans,  
je suis la seule à être restée."*

#### DIFFICILE DE MOBILISER LES HABITANTS MAIS LES ACTEURS LOCAUX AUSSI

Les acteurs locaux sont moins nombreux à s'investir que les habitants. Ce point est négatif pour les participants parce que les acteurs locaux sont des personnes perçues comme ressources, essentielles à la transmission des connaissances tant sur le quartier que sur les dispositifs institutionnels. Ils assurent une transmission de connaissances aux habitants non initiés.

*"Nous sommes ok sur la loi mais sur le terrain il n'y a rien."*

#### UNE DYNAMIQUE DE GROUPE QUI PEINE À SE METTRE EN PLACE

Les personnes éloignées des instances de participation et des sphères associatives quittent très rapidement le conseil citoyen. Les arrivées et les départs fragilisent alors le groupe. La « liste de réserve » est insuffisante et ne permet pas de pallier les départs. Instaurer une dynamique collective est une première étape essentielle à la structuration du conseil citoyen et à sa reconnaissance. Toutefois de nombreux participants font part de leur expérience difficile au moment clé de formation du groupe. Certains témoignages ont mis en lumière le peu de préparation des rencontres et la médiocre animation de celles-ci : horaires de début de rencontre non respectés, salles non adaptées et disposition peu propice pour les échanges, un langage peu adapté et trop technique de la part des professionnels et des acteurs locaux, parole trop souvent monopolisée par les experts et pas de méthode permettant de canaliser les prises de parole. Tout cela produit de la mise à l'écart des habitants.

*"Nous sommes écoutés  
mais pas entendus."*

*"Ça décourage  
et ça démobilise."*

*"La politique de la ville  
nous sollicite mais  
nous sommes des pions."*

#### UN MANQUE DE CLARTÉ SUR LES MISSIONS DU CONSEIL CITOYEN

La forme institutionnalisée bloque et exclut. Le manque de clarté des règles a été pointé à plusieurs reprises (certains participants estiment qu'il faut monter des actions, d'autres au contraire qu'il faut se saisir d'une parole plus politique, d'autres rappellent qu'au début de la politique de la ville, la participation s'ancrait dans un combat alors qu'aujourd'hui l'approche se bureaucratise). Certains réclament des textes et des protocoles clairs contextualisés (où figureraient les limites et les possibles)

*"Quel est notre  
réel pouvoir ?"*

*"Quel est le poids de nos avis ?  
Nous n'avons pas de retour,  
nous sommes frustrés"*

*"Comme l'impression  
de tourner en rond."*

*"Les conseils citoyens : où ça  
commence et où ça finit ?"*

*"À quoi on sert  
à ce jeu ?"*

*"On ne sait  
pas où on va !"*

<sup>1</sup> Précisions méthodologiques : Nous nous sommes appliqués à faire ressortir les idées qui étaient partagées par un grand nombre de participants, tout en rapportant la diversité des points de vue exprimés lors de cette journée. Ces propos ne font l'objet d'aucune reformulation de notre part pour limiter au maximum la médiation opérée par le passage à l'écrit.

# Les conseils citoyens proposent de...

## RECONNAÎTRE LE BÉNÉVOLAT DES CONSEILS CITOYENS ET FACILITER SON EXERCICE

Étroitement lié à la question de la reconnaissance et du statut, les ressorts de l'engagement bénévole sont abordés de manière forte dans de très nombreuses prises de parole : « Être bénévole implique des difficultés à participer aux réunions en journée (surtout si elles sont nombreuses) », disent les conseillers. Certains estiment qu'il faudrait « adapter les horaires des réunions, faire des réunions le soir... et adapter les termes aussi ».

De nombreuses interventions précisent la nécessité d'une « reconnaissance » des jours travaillés au profit du conseil citoyen, que ce soit pour assister à des réunions (dont celles des instances) ou pour participer aux formations : « il ne devrait pas y avoir une perte de salaire »... « il faut avoir des heures de délégation reconnues auprès des employeurs »... « Il faut être indemnisé pour ne pas s'essouffler »... « donner un vrai statut au conseil citoyen pour lui permettre de s'absenter sans risque de représailles de son employeur. »... « Valoriser le temps consacré par les conseillers citoyens auprès d'organismes sociaux (pôle emploi, caisse de retraite...) »...

### « ÊTRE ACCOMPAGNÉ PAR UN PERSONNEL PERMANENT »

Il semble que la mobilisation et l'investissement des conseillers citoyens sont intimement liés aux moyens humains qui leur sont attribués : cela a été repris sur plusieurs ateliers. Ont ainsi été relevés des besoins d'animation et d'accompagnement par des acteurs tant nommés « accompagnateur », « permanent rémunéré », « animateur », ou « personne qualifiée ».

Les conseillers sont très nombreux à souhaiter disposer de l'appui d'une personne en charge de l'animation et de l'accompagnement dans les instances pour « décharger les bénévoles ». Cette fonction d'animation doit accompagner les habitants dans les tâches les plus ingrates : réserver des salles, faire des photocopies, préparer des ordres du jour de réunion avec les habitants. La posture de l'animateur serait d'avoir une fonction support, d'appui et en aucun cas de faire à la place des habitants. D'ailleurs, au fur et à mesure, cette personne doit s'effacer et laisser pleinement la place aux habitants : les participants sont conscients du risque de dépendance.



© Eric Mercier, Agence Adesias

### « FACILITER LA MISE À DISPOSITION DE MOYENS (LOCAUX, BUDGETS, OUTILS) »

Certains habitants se sont démobilisés car pour obtenir une salle ou un local, c'est un véritable « parcours du combattant ». Il faut donc un local pérenne et identifié comme leur « lieu », ainsi que d'autres types de moyens (petit matériel, moyens informatiques, photocopieuse, etc.). Si ses moyens ne sont pas accordés et les freins pour les obtenir ne sont pas levés, beaucoup d'habitants se démobiliseront.

Nombreux conseillers expriment leur besoin, afin de mobiliser davantage, « de soutien pour communiquer auprès des habitants » et souhaiteraient disposer, par exemple « d'espaces d'affichage des bailleurs », mais aussi de l'accès à d'autres outils d'information.



© Eric Mercier, Agence Adesias



## PARTIE 2

# UNE INDÉPENDANCE TRIBUTAIRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

## INTRODUCTION

46

La lettre de mission à l'origine de ce rapport pose l'autonomie et l'indépendance des conseils citoyens comme un « autre enjeu de fonctionnement ». Effectivement, le fonctionnement des conseils citoyens a des conséquences importantes sur leur autonomie et leur indépendance, car des modalités du premier, dépend en partie le niveau des deuxièmes. Cependant, diluer la question de l'autonomie dans celle du fonctionnement revient à éclipser la centralité de cette dimension qui touche à l'essence même des conseils citoyens et à leur raison d'être. Par conséquent, il nous semble indispensable de traiter la question de l'autonomie et de l'indépendance en tant que telles.

Avant tout développement, il est nécessaire de distinguer les deux termes : autonomie et indépendance. Cette distinction est importante dans la mesure où, sur le terrain, nous avons pu constater que, si beaucoup de conseils citoyens sont autonomes, ils peinent presque tous à être indépendants. Même si ces deux termes sont souvent utilisés indifféremment dans l'usage commun et par nos enquêtes, ils comportent pourtant des nuances qui donnent tout leur sens à nos résultats d'enquête. L'autonomie renvoie à la capacité d'une personne ou d'un groupe à s'organiser et à faire des choix, quand l'indépendance pose la question des liens de cet individu ou de ce collectif avec d'autres réalités et/ou influences intérieures ou extérieures, et de la manière dont il les gère ou les subit. Concrètement, des conseils citoyens autonomes auraient le droit de décider pour eux-mêmes leur mode de fonctionnement et les actions dans lesquelles ils souhaitent s'investir : auto-convocation du conseil, auto-gestion des réunions (ordre du jour, animation, débats, prises de décisions, rédaction et partage de comptes rendus), et auto-organisation des axes et modalités des actions menées. Disposer de ce droit et de cette capacité est donc une première marche, pouvoir l'exercer en toute indépendance en est une deuxième. Cela revient pour un conseil citoyen, à s'affranchir des pressions possibles, à s'efforcer de fixer seul ses règles du jeu et enjeux ainsi qu'à disposer des moyens nécessaires pour s'organiser (lieu de rencontre accessible, matériel, budget, etc.).

Cette finesse de vocabulaire peut sembler dérisoire, mais elle permet de distinguer les différents cas que nous avons observés lors de notre enquête sur le terrain, et notamment trois cas :

- **Les conseils citoyens ni autonomes, ni indépendants :** ne disposent ni ne décident pour eux-mêmes de leurs modalités de fonctionnement. Celles-ci sont le plus souvent prises en charge par un acteur extérieur, comme la collectivité locale.
- **Les conseils citoyens autonomes mais non indépendants :** sont en situation d'auto-organisation mais se trouvent soumis à des influences morales (ex : accompagnement partisan de la part des agents de la politique de la ville) et pratiques (ex : pas de local) qui ne dépendent pas d'eux.
- **Les conseils citoyens autonomes et indépendants :** s'auto-organisent, et disposent de moyens et d'une liberté suffisante pour déterminer eux-mêmes leur positionnement et mener leurs actions.

Pour autant, la plupart des acteurs que nous avons rencontrés ne font pas cette distinction, le plus souvent affirmant l'indépendance d'un conseil citoyen pour ne donner que des exemples de son autonomie. Difficile de le leur reprocher, dans la mesure où les textes législatifs et réglementaires utilisent les deux termes indifféremment : la loi Lamy, puis à sa suite les circulaires ministérielles d'octobre 2014 et de février 2017, ainsi que le cadre de référence des conseils citoyens. Malgré l'utilisation confondue des deux termes, nous relevons dans ces textes que **l'indépendance est abordée** :



- **sous l'angle de la liberté des conseils citoyens vis-à-vis des éventuelles influences des pouvoirs publics.** Il s'agit de la garantir en limitant toute ingérence extérieure<sup>1</sup> : la loi dispose que « les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics », et la circulaire de 2017 précise que les acteurs institutionnels (agents politique de la ville, élus et représentants de l'État) n'ont pas le droit de participer aux réunions des conseils citoyens ni de les animer, autrement que s'ils vivent dans le QPV et sont présents en tant qu'habitants ;
- **sous l'angle des moyens.** Le cadre de référence explicite clairement le principe d'indépendance des conseils citoyens qui sont « porteurs d'une expertise nouvelle et force de proposition, [et qui] constituent un espace d'échanges, d'analyse et de débat favorisant l'expression d'une parole libre. La mise à disposition des ressources nécessaires à leur fonctionnement leur permet de participer pleinement à l'élaboration des politiques mises en œuvre au bénéfice de leur quartier telles que contractualisées dans les contrats de ville. ». La loi dispose ainsi que « les contrats de ville définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens ainsi que des actions de formation ».

47

La circulaire de 2014 rappelle quant à elle comme principe incontournable que les conseils citoyens disposent d'un droit, celui de « l'autonomie de réunion et formulation d'avis vis-à-vis des autres acteurs, notamment institutionnels ».

Pourquoi ne pas distinguer l'autonomie et l'indépendance dans les textes législatifs et réglementaires ? Au vu de notre enquête, tout se passe comme si l'indépendance était annoncée comme un objectif dans la loi mais non assumée : une ambition abandonnée en quelque sorte. En effet, dès les débats parlementaires en 2013, le législateur avait conscience que l'indépendance pose une question, voire un problème politique, par le pouvoir ainsi confié aux citoyens : elle semble représenter pour les élus locaux un risque de contre-pouvoir face à leurs prérogatives et à leur légitimité<sup>2</sup>. Nous allons voir dans ce chapitre qu'il existe plusieurs freins à l'indépendance des conseils citoyens, à commencer par les moyens (le budget des conseils est forcément issu d'une institution publique) et les formes d'accompagnement proposées aux conseillers (il semble extrêmement difficile d'éviter tout rapport d'influence sur le conseil citoyen de la part des instances avec lesquelles il est amené à interagir). Cependant, notre enquête permet de montrer que l'indépendance des conseils citoyens n'est pas uniquement une question de moyens et d'accompagnement. Elle apparaît être avant tout la conséquence directe de la présence ou de l'absence d'un réel et effectif portage politique, c'est-à-dire d'adhésion sur le principe, des collectivités locales et de l'État. C'est pourquoi nous nous concentrerons sur trois facteurs susceptibles d'entraver ou faciliter l'indépendance et l'autonomie des conseils citoyens : le portage politique ; la mise à disposition de moyens (budget, local forme juridique) ; l'accompagnement et les formations.

**L'indépendance des conseils citoyens n'est pas uniquement une question de moyens. Elle apparaît être avant tout la conséquence directe de la présence ou de l'absence d'un réel et effectif portage politique**

## **I - Des moyens disponibles mais pas accessibles : une autonomie largement entravée**

L'affectation de moyens aux conseils citoyens est la première étape vers l'autonomie. La loi Lamy dispose que « les contrats de ville définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens ainsi que des actions de formation ». Elle précise également que « l'État apporte son concours à leur fonctionnement »<sup>3</sup>. Qu'il s'agisse du budget, d'un local, de matériel ou de moyens humains pour différentes finalités (la plupart étant d'accompagnement et/ou de formation), ce sont donc les signataires du contrat de ville qui doivent les garantir. L'État doit s'engager, mais il n'est pas le seul, il « participe au financement du fonctionnement des conseils citoyens par l'intermédiaire des crédits déconcentrés du programme 147 Politique de la ville » (Circulaire, 2017). Dans les faits, l'accès à des moyens dépend de l'arbitrage des collectivités locales. Nous nous appuyons ici à la fois sur l'enquête de l'ONPV et sur notre travail de terrain, qui permet d'enrichir voire de nuancer les résultats

<sup>1</sup> Ce qui distingue ainsi nettement les conseils citoyens des conseils de quartier.

<sup>2</sup> Voir chapitre 2.

<sup>3</sup> Et non « peut apporter » comme cela a pu être proposé lors d'un examen de la loi en commission à l'Assemblée Nationale (Pupponi, 2013).



de l'enquête quantitative adressée aux agents par les discours des conseillers citoyens, de soulever les enjeux et les représentations que portent la question des moyens.

L'enquête quantitative de l'ONPV ne comprend aucune donnée fiable au moment de la rédaction de ce rapport concernant le budget des conseils citoyens. Elle a cependant proposé deux résultats éclairants. Tout d'abord, le poids des collectivités locales est incontestable en matière d'octroi de moyens, tous types confondus, puisque plus de 9 conseils citoyens<sup>4</sup> sur 10 en disposent de la part de la collectivité locale, contre un peu moins de 6 de la part des services de l'État. Ensuite, si nous nous concentrons sur les fournitures et les moyens logistiques (impressions, accès internet, frais de déplacement, frais de garde d'enfants, ce qui exclut financements, locaux et autres moyens humains), les collectivités locales en fournissent pour moins de 7 sur 10. L'enquête qualitative permet de montrer que cette mise à disposition de moyens logistiques n'est pas un gage d'autonomie, et encore moins d'indépendance.

#### a) Un manque général de transparence dans les moyens et les budgets alloués

La circulaire de 2017 relie nettement le fait de disposer d'un budget annuel propre à la possibilité d'être autonome : « Les conseils citoyens doivent progressivement disposer d'un budget de fonctionnement annuel, notamment pour développer la fonction d'animation et faire appel à une expertise indépendante. Ceci participe à la construction de leur autonomie. » (Circulaire, 2017).

Le cadre de référence distinguait en 2014 les financements nécessaires :

- pour lancer le conseil citoyen : notamment pour communiquer autour de sa création et organiser tirage au sort et premières réunions d'installation ;
- pour fonctionner : ils sont alors précisés dans le contrat de ville ;
- pour mener des actions : seul ce dernier poste fait l'objet de précisions. Les financements peuvent être délivrés dans le cadre d'une enveloppe dédiée par le contrat de ville, par le droit commun, passant alors par des appels à projets et des demandes de subvention, par le Fonds de Participation des Habitants (FPH), ou par un appel au mécénat privé (uniquement pour les personnes morales).

La circulaire de 2017 introduit la nécessité de prévoir des financements pour que les conseils citoyens puissent faire appel à une expertise indépendante : nous retrouvons donc l'idée que pour être indépendants et être « porteurs d'une expertise nouvelle et force de proposition » (cadre de référence, 2014), les conseils citoyens doivent bénéficier de financements spécifiques.

Ces rappels sont indispensables pour mesurer comment la liberté d'arbitrage laissée par la loi aux collectivités locales a été employée.

Tentons de préciser les données ONPV en nous concentrant d'une part sur les financements<sup>5</sup> et d'autre part sur la parole des premiers concernés, les conseillers citoyens, qui n'étaient pas destinataires de l'enquête quantitative.

Sur les 42 conseils citoyens rencontrés, 32 précisent disposer d'un budget spécifique (qui leur est réservé) pour leur fonctionnement et leurs actions, allant de 600 € par an répartis entre 3 conseils d'une commune à 10 000 € par an par conseil. Le plus souvent, les frais de fonctionnement tournent autour de 1 500 € par an par conseil. Les conseillers rencontrés n'ont jamais connaissance de l'équilibre réel entre la part de ce budget allouée par la collectivité locale et celle allouée par l'État. Cela semble normal dans la mesure où la plupart du temps, les conseils ont uniquement à faire aux collectivités pour obtenir leurs financements. Les 10 conseils citoyens restants soit n'évoquent pas le budget à la question qui leur est posée sur leurs moyens, soit précisent qu'ils n'en disposent pas.

Aucun des conseils citoyens rencontrés ne prend en considération les moyens que mettent en place les acteurs institutionnels pour lancer la démarche (par exemple le temps de travail affecté au tirage au sort) : on ne pouvait espérer autre résultat, dans la mesure où les conseillers ne sont pas les initiateurs du dispositif. Par ailleurs,

<sup>4</sup> Renseignés : rappelons que les pourcentages se portent sur un ensemble de conseils citoyens pour lesquels des réponses fiables ont été rassemblées, à savoir entre 500 et 760.

<sup>5</sup> Ingénierie, locaux, accompagnements en tous genres doivent être distingués pour une analyse fine.



un seul conseil citoyen sur les 41 évoque avoir disposé d'un budget supplémentaire et suffisant (20 000 €) pour faire appel à une expertise alternative, mais il n'a pas pu l'utiliser pour des raisons de délais.

Parmi ces 32 conseils citoyens disposant d'un budget spécifique, 7 déclarent le gérer eux-mêmes, décider d'engager des fonds pour leurs actions ; 6 savent leur budget géré par une structure porteuse lorsqu'elle est externe au conseil citoyen (centre social, régie de quartier, etc.) ; 13 savent leur budget géré par la collectivité locale.

Parmi les 25 conseils citoyens évoquant l'existence d'un budget spécifique mais non-géré par eux-mêmes, la plupart sont dans une situation de grande dépendance vis-à-vis de leur collectivité locale :

- **les modalités d'allocation des moyens ne leur sont pas claires.** Ils doivent souvent répondre à des appels à projets comme n'importe quelle association, mais cela n'est pas adapté selon eux, au temps et aux compétences dont ils disposent. L'aide des acteurs locaux, plus habitués à ces démarches, est alors déterminante. Si elle n'a pas lieu, les conseils citoyens se retrouvent dans une complète dépendance vis-à-vis des agents politique de la ville pour accéder à leurs financements ;
- **avoir un budget ne signifie pas toujours disposer de son matériel** (d'animation, de communication, de réunions, etc.) : parfois, le montant du matériel nécessaire dépasse le budget alloué, et le manque d'un local empêche d'entreposer et donc de disposer de son propre matériel. L'enquête ONPV révèle ainsi que 5 conseils citoyens seulement sur 100 renseignés ont librement accès à des moyens logistiques de type impressions ou frais de déplacement : cet accès est conditionné à la demande et au besoin, donc au jugement de la collectivité locale. Comme pour les demandes de subventions, si les acteurs locaux ne sont pas présents, les agents politique de la ville viennent en soutien, prêtant le matériel municipal ou rendant ponctuellement les services demandés par les conseils citoyens (impressions, covoiturage, etc.). Certes, il peut s'agir parfois du recours à une centaine de chaises et des barnums pour organiser des événements dans le quartier, on conçoit alors difficilement de se passer de la collectivité, mais il peut également être question de papier et d'imprimante pour diffuser ses propres flyers et ainsi mobiliser les habitants. Nous avons par exemple observé le cas d'un conseil citoyen qui, ne disposant pas de son propre local, ne pouvait y entreposer une imprimante et devait passer par le service communication de la mairie pour faire imprimer des flyers. Ce service refusait d'imprimer les documents du conseil citoyen si le logo de la Ville n'y apparaissait pas, quand bien même il s'agissait d'une action autonome du conseil citoyen. Ou encore le cas de conseillers citoyens obligés de se rendre en mairie et d'obtenir un badge d'entrée pour tenir leur réunion.

Difficile de souligner avec plus d'évidence le rapport de dépendance qui lie certains conseils citoyens aux acteurs institutionnels.

**Cette mise à disposition de moyens logistiques n'est pas un gage d'autonomie, et encore moins d'indépendance**

La question des moyens alloués aux conseils citoyens est évidemment une question épineuse dans un contexte de rigueur budgétaire, d'autant plus forte pour les collectivités locales. De fait, plusieurs acteurs institutionnels mettent en avant l'ampleur des moyens mis à disposition des conseillers, et plus particulièrement deux éléments :

- le financement d'un ou plusieurs postes dédiés aux conseils citoyens<sup>6</sup> : les chefs de projet Politique de la Ville déclarent que 91 % des conseils citoyens renseignés disposent d'interlocuteurs clairement identifiés au sein des collectivités (ONPV, 2018). Dans les entretiens, 18 des 42 conseils rencontrés évoquent la présence d'interlocuteurs privilégiés au sein des collectivités ;
- la possibilité pour les conseils citoyens d'avoir recours au FPH : 8 des 42 conseils citoyens rencontrés précisent gérer le FPH, parfois avec des problèmes évidents de conflits d'intérêts.

<sup>6</sup> Nous détaillons dans la partie suivante les résultats de notre enquête qui concernent l'accompagnement proposé (ou imposé) aux conseils citoyens.

**Une grande variété d'éléments amènent les acteurs institutionnels à devenir omniprésents et indispensables pour les conseillers ce qui empêche par définition toute indépendance pour les conseils citoyens**

Finalement, notre enquête révèle que des moyens financiers sont mis à disposition des conseillers citoyens. Toutefois, rares sont les conseils qui connaissent leur droit en termes d'accès au budget, qui le gèrent eux-mêmes, et/ou qui le réclament s'il ne leur est pas fourni comme le prévoit la loi. Entre le manque de compétences pour faire des demandes de subventions, les besoins d'aide technique des conseillers, le contexte de rigueur budgétaire et l'impossibilité pratique de disposer en tant que conseil citoyen de matériel événementiel, une grande variété d'éléments amènent les acteurs institutionnels à devenir omniprésents et indispensables pour les conseillers. Cette impossibilité des acteurs institutionnels à « se rendre inutile » empêche par définition toute indépendance pour les conseils citoyens. Par ailleurs, plusieurs témoignages précisent que cette incapacité relève parfois d'une mauvaise volonté de la part des élus, agents ou représentants de l'État : certaines collectivités ont conditionné l'attribution de moyens à l'existence d'une association porteuse du conseil citoyen, d'autres ont mis en place des procédés tels que le covoiturage des conseillers par des agents, ou le défraiement des déplacements des conseillers sous forme de bons d'achat en grandes surfaces. Il ne s'agit pas là seulement d'exercer un contrôle sur le budget (ce qui serait compréhensible si cela se limitait à une vérification des justificatifs). Il s'agit souvent

de croyances selon lesquelles les collectivités auraient le droit de choisir de donner ou non directement des moyens aux conseils citoyens ou bien, que les conseillers n'auraient pas à s'occuper de budget mais plutôt de faire le relais avec les populations du quartier : « Le vrai sujet, ce n'est pas tant les moyens, c'est la priorisation des sujets sur lesquels ils peuvent travailler, leur disponibilité et le lien avec les habitants. » (ELU/H/7/a). Cette attitude, bien identifiée par les conseillers citoyens, est perçue comme un manque de considération du conseil citoyen par la collectivité : « Il y a une méconnaissance, ou alors on n'a pas envie d'émanciper les gens. (...) C'est bien que ça vivote, que ça ne fasse pas trop de bruit. » (CCAL/F/4/a). Dans ces situations, les conseils citoyens n'ont alors tout simplement pas le droit ni la capacité de décider de leur fonctionnement et de leurs orientations.<sup>7</sup>

#### **b) Un local, oui, mais pas dédié**

La loi Lamy impose par sa formulation la définition d'un lieu spécifique pour les conseils citoyens. Le cadre de référence conditionne l'attribution de ce lieu à la formation d'une association, ou à défaut, d'une structure juridique porteuse du conseil citoyen. La circulaire de 2017 est moins contraignante : « Les locaux peuvent être mis à disposition par les services de l'état, par la collectivité ou tout autre partenaire du contrat, et plus particulièrement les bailleurs mais également par la structure porteuse du conseil. (...) Le conseil citoyen pourra se réunir dans la Maison du Projet lorsque le quartier est concerné par une opération de renouvellement urbain. » (Circulaire, 2017).

L'enquête ONPV révèle que 71 % des conseils renseignés disposent d'un local de la part de la collectivité contre 8 % de la part des bailleurs sociaux. Cependant, parmi les premiers, un quart a un accès libre à ces locaux (la clé), ce qui représente moins de 17 conseils sur 100 renseignés. Par ailleurs, 8 % des conseils citoyens disposent d'un local prêté ou loué par les bailleurs, et parmi eux, presque la moitié y a accès librement, ce qui laisse entendre que les bailleurs mettent moins souvent de locaux à disposition, mais que quand ils le font, les conseils citoyens y ont un accès libre.

L'enquête qualitative révèle des décalages sensiblement proches entre mise à disposition et accès, ce qui est déterminant pour l'autonomie des conseils. Sur les 42 conseils citoyens étudiés, 27 peuvent utiliser un local pour se retrouver, mais pour 22 d'entre eux, ce local est partagé avec une autre structure, dont 18 qui n'ont pas la clé, c'est-à-dire un accès libre. Les 15 conseils restants ne mentionnent pas de local ou bien précisent ne pas en avoir, ni dédié, ni partagé. La majorité des conseillers rencontrés ont donc pu nous recevoir dans un lieu où ils ont l'habitude de se retrouver, mis à disposition le plus souvent par une structure du quartier (centre social, maison de quartier, maison des associations, etc.), ou par la Ville elle-même. Cependant, le partage du local suppose un accord dans les emplois du temps avec les autres utilisateurs, et de devoir demander les clés

<sup>7</sup> Nous l'aborderons dans la suite, ces éléments posent la question plus large de l'accompagnement des conseils citoyens.

revient à ne pas pouvoir se rencontrer quand on le souhaite (alors que la majorité des conseillers rencontrés rappellent le principe de souplesse inscrit dans le cadre de référence).

Parmi les blocages évoqués par les acteurs institutionnels, l'idée est souvent revenue qu'aucune structure ne confierait un local à une entité non définie juridiquement, et que plusieurs conseils citoyens sont des collectifs informels. Ceci pose la question cruciale du portage juridique des conseils citoyens<sup>8</sup>. Sont également mentionnés : la contrainte financière, le risque de favoritisme vis-à-vis des autres associations de quartier, le risque de dégradations, l'absence de demande des conseillers, voire la concurrence avec le travail de l' élu de quartier.

L'argument majeur est donc une impossibilité de nature technique à accorder des locaux dédiés aux conseils citoyens. Cependant, comme pour le budget, cette apparente contrainte technique masque selon plusieurs acteurs rencontrés une question d'ambition et de volonté politique autour de l'attribution du local. Par exemple, certaines collectivités rencontrées imposent par exemple aux conseillers des délais de réservation qu'ils ne sont pas en mesure de tenir. Ce genre de situation tend à limiter non seulement l'indépendance des conseils citoyens, mais également leur envie de s'impliquer et d'y voir un réel levier d'action.

### c) Le portage juridique : actuellement un frein plus qu'un outil

L'accès au budget comme au local est intimement lié au portage juridique des conseils citoyens. Il est très compliqué pour des conseillers de s'affranchir de l'intervention des agents politique de la ville lorsqu'ils n'ont aucune structure définie pour recevoir financement et local (même s'il existe des exemples où le conseil citoyen est resté, par choix, un collectif purement informel, disposant d'un local partagé et de sa clé, d'un budget d'expertise conséquent et d'un budget de fonctionnement. Les agents politique de la ville opéraient alors un travail remarquable pour faciliter le fonctionnement du conseil citoyen sans jamais y interférer, preuve que cela est possible). Même si la loi n'imposait pas l'existence d'une structure morale, le cadre de référence propose, quant à lui, deux possibilités : un conseil citoyen constitué en association ou un conseil citoyen porté par une personne morale externe. Dans les deux cas, des enjeux d'indépendance apparaissent, mais plus encore dans le deuxième cas : le choix de la structure porteuse est déterminant pour l'indépendance, voire l'autonomie du conseil citoyen. La circulaire de 2017 souligne qu'il doit s'agir d'une structure indépendante des pouvoirs publics (type association de quartier ou centre social associatif) et que le choix de la structure ne peut pas être imposé aux conseillers. D'après les textes, dans la phase de démarrage, une structure dépendante des pouvoirs publics peut éventuellement prendre ce rôle.

**Les bailleurs mettent moins souvent que les collectivités locales des locaux à disposition des conseils citoyens, mais quand ils le font, les conseils y ont un accès libre**

L'enquête ONPV rapporte qu'un tiers des conseils citoyens non concernés par un renouvellement en cours ou passé sont restés sous forme d'un collectif informel d'habitants, que 27 % avaient choisi de se constituer en association et qu'un cinquième était porté par une structure municipale. Parmi les quelques conseils citoyens ayant un renouvellement à leur actif pour modifier ce portage juridique, le choix s'est reporté sur une structure municipale, les deux autres possibilités étant moins privilégiées. En l'absence d'éléments fiables pour expliquer ce choix, on ne peut que poser les questions d'indépendance qu'il sous-tend.

L'enquête qualitative permet d'approfondir. Sur 42 conseils citoyens rencontrés, 7 déclarent être portés juridiquement par une structure extérieure, dont 2 par une structure indépendante. Sur les 5 restants, 3 affirment que ce portage est problématique en termes d'indépendance. Nous avons même été confrontés à des cas de mise sous tutelle de conseils citoyens dont la structure porteuse leur avait été imposée par la Ville et refusait, alors qu'elle tenait leurs comptes, de les leur communiquer. Enfin, lorsque la tutelle est évidente, le conseil citoyen est en général sans structure porteuse et son fonctionnement est alors entièrement géré par les agents Politiques de la Ville (9 cas sur 42).

<sup>8</sup> Voir sous-partie c) Le portage juridique.

Le débat porte en réalité plutôt sur le choix de constituer une association du conseil citoyen ou non. Sur 42 conseils rencontrés, 14 déclarent l'avoir fait, dont 6 pour avoir « plus d'autonomie ». 18 évoquent cependant les problèmes que peut poser ce choix, soit parce qu'ils les craignent et ne sont donc pas en association, soit parce qu'ils en pâtissent après s'être constitués en association : lourdeurs administratives, temps perdu sur la création des statuts, répétition des schémas hiérarchiques, dysfonctionnements internes (prises de pouvoirs, démobilisation des membres qui ne font pas partie du bureau), risque de faire de la concurrence aux associations, plus légitimes à agir sur le quartier par leur ancienneté, contentieux juridiques, etc. Le statut d'association est appréhendé avant tout comme un moyen d'accéder à son propre budget (et encore) ou aux financements. C'est en tout cas ce que déclarent plusieurs conseillers citoyens : un choix par défaut, ou par manque d'autre chose. Par ailleurs, nombreux sont les acteurs institutionnels qui souhaitent **éviter la constitution d'associations**, pour de bonnes ou de mauvaises raisons au regard de la loi :

- **par crainte de la constitution de contre-pouvoirs (politiques ou non)** : « on n'a pas favorisé l'éclosion et l'autonomie associative dans les quartiers (...) si on laisse trop se développer d'autonomie, c'est vite la chienlit. À l'heure de la radicalisation, où on doit affronter des enjeux extrêmement graves humainement, ce n'est pas en ce moment précis qu'on doit lâcher prise » (ELU/F/5/a)
- **par crainte de voir les conseils citoyens faire doublon avec le tissu associatif** et se perdre dans des concurrences ou missions d'animation qui ne seraient pas leur lot : « Ils ne portent pas d'actions d'animation (...), c'est ce qu'on leur demande. » (ACLDL/F/4/a)<sup>9</sup>.

**La naissance  
d'un acteur de  
la participation  
potentiellement  
innovant comme  
les conseils  
citoyens mérite  
d'être outillé avec  
des ressources  
juridiques lui  
ouvrant les marges  
de manœuvre  
nécessaires à  
accomplir sa  
mission**

De nouveau, entre impossibilité pratique ou théorique d'une part, et absence de volonté politique d'autre part, le portage juridique révèle des conseils citoyens globalement dépendants des acteurs institutionnels, et parfois même non autonomes. Nous pouvons légitimement nous demander pourquoi privilégier ce recours au statut d'association puisqu'il semble faire débat. L'élément plus problématique du portage juridique et notamment de la nécessité d'être constitué en association pour bénéficier de financements, est qu'il révèle une contradiction de fond entre d'une part l'exception du dispositif mis en place seulement dans les quartiers présentant un certain type de caractéristiques, et d'autre part le système classique de l'association. Théoriquement les conseils citoyens sont censés porter l'ambition forte et novatrice de la co-construction avec une intégration aux instances décisionnelles. La naissance d'un acteur de la participation potentiellement innovant comme les conseils citoyens mérite donc d'être outillé avec des ressources juridiques lui ouvrant les marges de manœuvre nécessaires à accomplir sa mission. Il est impensable de demander aux conseils citoyens de s'enfermer dans le système classique de constitution en association et de rédaction de projets pour leur permettre de mettre en place des actions. Ce passage procédural est non seulement lourd mais également en contradiction avec leur raison d'être.

L'indépendance est donc certes une question de moyens alloués aux conseillers, mais dépend surtout de la capacité des acteurs institutionnels à « les lâcher »<sup>10</sup> et de celle des conseillers à assumer leur autonomie. La crainte, justifiée ou non, des conséquences de cette liberté conduit à toutes sortes de stratégies pour accompagner les conseils citoyens.

## II - L'accompagnement, entre indépendance et mise sous perfusion des conseils citoyens

Le cadre de référence stipule que « le conseil citoyen a vocation à favoriser l'expression d'une parole libre. Si l'autonomie vis-à-vis des institutions en est le corollaire, cette liberté impose également que soit assurée, au sein du conseil, la possibilité pour chacun de ses membres d'émettre propositions et avis sur chacun des thèmes soumis à débat. » (Cadre de référence, 2014). Comment assurer cette possibilité sans ingérer dans le fonctionnement du conseil, ce qui risquerait de limiter sa liberté ? Dit autrement, « le caractère obligatoire des conseils citoyens rend les collectivités locales (...) responsables de leur création. (...) Les services municipaux

<sup>9</sup> Ce point renvoie aux perceptions du rôle des conseils citoyens : voir chapitre 2, partie 1.

<sup>10</sup> Expression souvent revenue dans le discours des enquêtés, toutes catégories confondues.

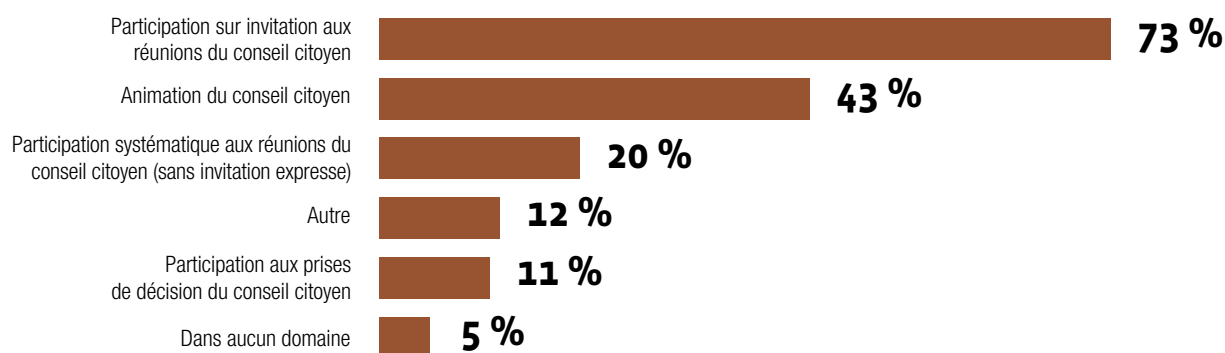
ont donc fait face à une injonction contradictoire qui les engageait à assurer l'indépendance d'une instance qu'ils avaient largement contribué à créer. » (Billen, 2017). Ainsi, afin de rendre possible ce dispositif, sa mise en place et son animation en continu, la quasi-totalité des territoires que nous avons enquêtés ont mis en place un accompagnement des conseils citoyens. Les niveaux d'autonomie et d'indépendance des conseils citoyens dépendent beaucoup des motivations, du fond et de la forme de cet accompagnement.

Selon les textes de référence, l'accompagnement des conseils citoyens peut se faire à quatre titres :

- la phase de mise en place et de démarrage ;
- l'intégration au contrat de ville par la mise à disposition d'informations et d'expertises ;
- la formation des conseillers citoyens<sup>11</sup> ;
- l'animation des conseils citoyens (réunions, fonctionnement et actions menées).

L'enquête ONPV permet de se questionner sérieusement sur le niveau d'autonomie et d'indépendance des conseils citoyens. En effet, les acteurs institutionnels sont particulièrement présents dans la vie des conseils citoyens, comme en témoigne le graphique suivant : il y a d'une part le fait d'intervenir dans la vie du conseil citoyen (par exemple en tant que ressource ou invité), et d'autre part le fait d'y participer en tant qu'acteur à part entière.

**Fig. 6 : DANS QUEL(S) DOMAINE(S) DE LA VIE DU CONSEIL CITOYEN LES SERVICES DE LA COLLECTIVITÉ (MAIRIE, EPCI) OU LES ÉLUES ET ÉLUS INTERVIENNENT-ILS ?**



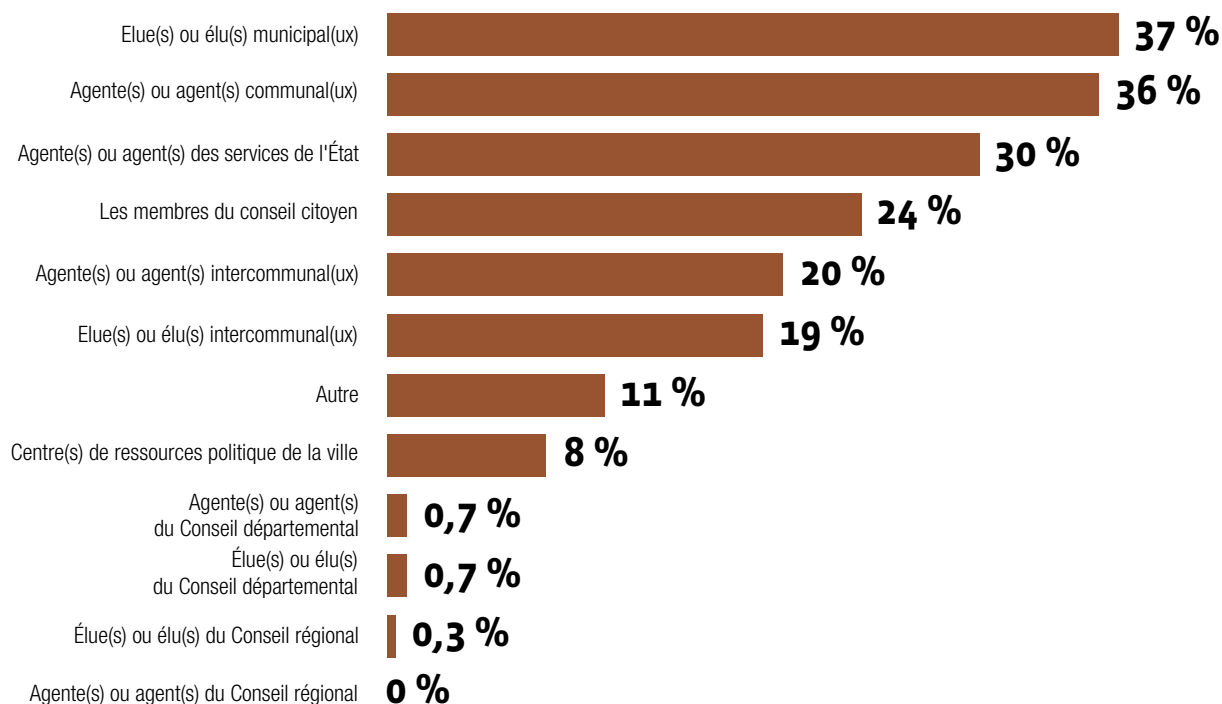
Réalisation ONPV sur la base des données de l'enquête quantitative CGET - ONPV 2018

En ce qui concerne la participation d'acteurs institutionnels à la vie des conseils citoyens, notons quelques chiffres. 29 % des conseils renseignés ne prennent pas eux-mêmes l'initiative de se réunir. Les agents communaux participent dans plus d'un tiers des conseils citoyens à l'émission des convocations des réunions, à l'élaboration des ordres du jour, à la distribution de la parole et à la rédaction des comptes rendus. La participation aux prises de décisions se fait même dans 15 % des conseils. Les élus, normalement interdits de faire partie des conseils citoyens, ont majoritairement respecté la loi. Ils restent toutefois parfois présents dans l'animation des conseils pour environ 4 % des conseils, et, plus dérangeant, participent pour 7 % des conseils à leurs prises de décision, alors que la majorité des acteurs hors conseil citoyen ont tendance à se retirer de l'animation au moment des prises de décision.

<sup>11</sup> Nous traiterons de la mise à disposition d'informations et de la formation des conseillers citoyens dans la partie 3 de ce chapitre. En effet, ce point a le plus souvent été abordé par les enquêtés dans des échanges portant sur l'intégration des conseils citoyens dans le contrat de ville. Plusieurs acteurs parlent toutefois de « formation » pour évoquer l'accompagnement du début : nous prenons ce choix de vocabulaire comme un résultat d'analyse à part entière permettant de comprendre comment l'enquête perçoit le fait d'accompagner les conseils citoyens.

Par ailleurs, 40 % des conseils citoyens sont animés par un tiers extérieur aux institutions. 40 % de ces tiers sont des prestataires, 35 % des emplois aidés ou services civiques. Notons que les conseils citoyens participent à la sélection de ce prestataire que dans un quart des cas.

**Fig. 7 : PAR QUI L'ANIMATEUR DU CONSEIL CITOYEN A-T-IL ÉTÉ CHOISI ?**



Réalisation ONPV sur la base des données de l'enquête quantitative CGET - ONPV 2018

Sur le terrain, cet accompagnement n'est jamais uniforme : de la même manière que les moyens ou les locaux, l'objet, les modalités et les acteurs de l'accompagnement proposé par les pouvoirs publics varient en fonction des arbitrages (principalement politiques) opérés. Parmi eux, **nous avons relevé quatre types de situations d'accompagnement** qui révèlent autant de manières de concevoir et d'appréhender les conseils citoyens, leur mission et leur marge de manœuvre, et que nous tentons de résumer ici. Les quatre profils-types décrits ci-dessous montrent très bien l'importance d'un portage politique authentique et son rôle dans la bonne réussite des conseils citoyens.

**Cet accompagnement n'est jamais uniforme car il varie en fonction des arbitrages (principalement politiques) opérés**

#### a) Collectivité facilitatrice : penser l'accompagnement pour tenter l'autonomie et pourquoi pas l'indépendance

Dans certains territoires, nous avons pu constater chez les agents municipaux et intercommunaux rencontrés une véritable pensée de l'accompagnement : comment soutenir le portage des conseils citoyens sans faire à leur place ? Qui faire intervenir auprès d'eux qui soit le plus neutre possible ? Comment leur permettre de fonctionner et de remplir leurs missions sans les isoler ? Comment les guider sans les coincer sur des rails à sens unique ? Autant de questions qui ont pour objectif, selon les enquêtés, d'assurer un espace neutre autour des conseils citoyens, tout en leur permettant de jouer leur rôle de nouvel acteur « au même titre que l'ensemble des acteurs » (Cadre de référence, 2014) du contrat de ville (notamment de ne pas leur faire répéter les missions des associations de quartier). Il semble y avoir derrière cela une vision et une interprétation plutôt ambitieuses de la loi de 2014 et de la participation en général : valorisation du débat, du conflit constructif, de l'interpellation, de l'auto-organisation, bref, du rôle de « poil à gratter » (ACLDL/F/4/a) pour maintenir vive la démocratie. Il s'agit donc bien dans ces cas de garantir l'autonomie du conseil citoyen et de favoriser son indépendance, en limitant les influences extérieures de la mairie, cette fois-ci morales et intellectuelles et pas que techniques.



Ainsi, ce sont globalement des territoires où les agents ont fait appel en amont de la mise en place des conseils citoyens à un bureau d'études ou à une association pour se faire aider dans la démarche, conseiller voire former aux méthodes permettant de créer de l'autonomie : « [Les communes] ne savent pas trop comment les lâcher. » (ACLDL/F/4/a).

Ce sont des collectivités qui ont toutes préféré se retirer le plus vite possible d'un accompagnement géré par elles seules, pour le confier partiellement ou totalement à un tiers voulu neutre, dont le choix a parfois été laissé au conseil citoyen et pouvant être le même expert que lors de la mise en place. L'accompagnement peut être aussi confié aux services civiques ou adultes-relais. Il peut alors consister en la solidification du collectif, en un transfert de méthodes d'auto-organisation (choisir ses objectifs, décider comment fonctionner en interne, etc.), en un soutien pratique pour l'animation, mais aussi en une passerelle entre le conseil citoyen et les agents politique de la ville, définis alors comme ressources institutionnelles.

Rarement est évoqué la nécessité de former les conseils citoyens car ce n'est pas l'objectif de la participation, semblent dire les enquêtés : « On ne forme pas les habitants. L'intérêt des conseils citoyens, c'est de s'appuyer sur leur expertise, et autant il faut leur donner certaines clés pour qu'ils puissent comprendre les choses mais c'est plutôt aux professionnels, aux élus de s'adapter (...) mais qu'on n'en fasse pas des techniciens bis ! » (ACLDL/F/4/a).

Le choix de l'accompagnateur a parfois été partagé entre la collectivité locale et les conseils citoyens, premiers concernés. Dans ces cas, l'accompagnement est appréhendé comme un outil pour pousser les conseils à prendre le pouvoir auquel la loi leur donne droit, sans pour autant leur imposer une mission ou une orientation : « Je ne sais pas s'ils ont la conscience d'un pouvoir qu'ils pourraient éventuellement avoir, d'une capacité de résistance... Ce serait bien qu'ils aient conscience de ça. » (ACLDL/F/4/a) ; « ni faire à la place de, ni faire seul » (ACLDL/F/4/a) ; « Moi je rêverais qu'ils soient davantage dans la contradiction. » (ibid.) ; « On était encadré pour apprendre à ne pas l'être du tout » (CCAL/H/4/a).

Dans ces situations, les experts associatifs ou en bureau d'études soulignent régulièrement que la posture des agents est déterminante dans les possibilités offertes aux conseillers de s'autonomiser et d'être plus libres. Il semble que ces derniers prennent alors souvent un rôle d'interpellant, ou bien cherchent, quand bien même ils sont souvent en demande de soutien, à s'auto-organiser. Sans être uniformes sur leur fonctionnement interne (certains très structurés, d'autres pas du tout), ils ont en commun de ne jamais s'emparer d'une posture d'animateur ou d'association de quartier. S'ils le font, c'est uniquement pour mobiliser les habitants sur des enjeux plus structurants (rénovation urbaine par exemple). Sans oser tout le temps aller jusqu'au bout, ils tentent de s'emparer de ces enjeux et sont à l'initiative d'actions très proches de ce que la co-construction pourrait être (organisation, portage, animation et restitution d'ateliers urbains citoyens, par exemple).

Ce type de situation présente quelques freins sur lesquels il faudrait, semble-t-il, intervenir dans le futur. Parmi eux, nous relevons :

- le recours à des accompagnateurs parfois incompetents sur les enjeux d'émancipation et d'autonomie, particulièrement quand il s'agit d'adulte-relais ou de services civiques jeunes, en charge de l'animation : « On n'envoie pas un jeune de 20 ans sans formation sociologique en animation de réunions, avec des habitants ! » (ACA/F/2/a) ;
- la difficulté pour l'accompagnateur de se rendre progressivement inutile pour le collectif : nous remarquons souvent que les accompagnateurs ont pris en charge l'ensemble des missions d'animation et d'organisation du groupe (définition de l'ordre du jour, convocation aux réunions, rédaction des comptes rendus, etc.), que leur présence s'éternise et qu'elle est perçue comme indispensable par les conseillers, dépassant parfois les 18 mois. Souvent, dans ces cas-là, les conseils citoyens en demande de plus d'accompagnement se sentant mis à l'écart une fois la mission de l'accompagnateur terminé ;
- un arbitrage compliqué pour les agents entre leur neutralité volontaire et leur appartenance à la Ville, entre être trop absent et trop présent, ce qui conduit à de nombreuses incompréhensions sur le terrain, notamment la crainte des conseils citoyens d'être manipulés.

**Ce sont des collectivités qui ont toutes préféré se retirer le plus vite possible d'un accompagnement géré par elles-seules, pour le confier partiellement ou totalement à un tiers voulu neutre**



**b) Collectivité « force motrice » : la peur de lâcher qui empêche de penser**

D'autres collectivités expriment de lourdes interrogations quant aux conseils citoyens sans être systématiquement opposées à leur indépendance et à leur autonomie. Ces interrogations sont le plus souvent issues des craintes politiques de voir apparaître des contre-pouvoirs, ou bien d'une interprétation ou d'une compréhension de la loi de 2014 a minima : les conseils citoyens auraient pour rôle d'apporter un avis et éventuellement de porter des actions d'animation dans leur quartier ; la co-construction se définirait par le vote des habitants sur les plans finis d'un projet urbain. Animés par ces réflexes cognitifs et professionnels, les élus et agents ne semblent pas se questionner sur les risques à éviter pour permettre aux conseils citoyens d'être indépendants, ou au moins autonomes : ces choix d'accompagnement se sont faits « un peu au hasard » (ACLDL/H/6/a) avoue même un technicien.

56

**Affirmer  
voire brandir  
l'indépendance  
des conseils  
citoyens pour  
en réalité les  
enfermer dans une  
vision étriquée de  
la participation**

Ces agents considèrent qu'ils sont dans une posture de facilitateur (« On vous aide tant que vous avez besoin de nous » (ACLDL/F/5/a) ; « je fais office de conseil, simplement, et je veille à ce qu'ils restent totalement indépendants dans leurs décisions, dans leur mode de fonctionnement » (ACLDL/H/4/a)). Pour autant, ils sont en réalité souvent des moteurs indispensables des conseils citoyens, instaurant de fait un rapport de dépendance et mettant à mal leur autonomie. Les bureaux d'études auxquels ils ont recours sont relativement dociles, sous peine de ne pas être écoutés, voire remplacés par une intervention directe des agents : « Je les aide simplement à s'organiser : avoir une réunion productive, l'animer, faire de cette réunion une réunion de travail, et c'est tout. » (ACLDL/H/4/a). Cette posture est révélatrice de la manière de concevoir l'apport des conseillers et renvoie à l'idée que seule une réunion structurée selon les règles propres à l'institution (ordre du jour précis, un seul animateur qui distribue la parole, etc.) serait une réunion productive d'idées et d'actions. Cette approche traduit une conception du conseil citoyen comme un espace qui ne doit pas être avant tout un espace de socialité à l'intérieur duquel tisser des liens sociaux spécifiques, mais un espace où aller chercher la parole citoyenne et l'exploiter. Ce type de positionnement amène en fait à isoler ces collectifs, et à empêcher toute forme de partenariat dans la politique de la ville : affirmer voire brandir l'indépendance des conseils citoyens pour en réalité les enfermer dans une vision étriquée de la participation, dans un cadre par définition isolé.

C'est dans ce type de situation que les délégués du préfet s'expriment en entretien de manière distante : conscients des réflexes politiques des élus et professionnels des agents pour ne pas « lâcher le pouvoir » (CCAL/F/4a) ou l'expertise, ils sont assez critiques de ces résistances. Selon eux, elles sont dues tantôt à la méconnaissance, tantôt à la mauvaise volonté. Certains conseillers soulignent par ailleurs très clairement leurs doutes d'être victimes d'« une collision du politique, de la médiocrité technique. » (CCAL/F/4/a). C'est également dans ces configurations que des ruptures sont repérables entre collèges habitants et acteurs locaux, les seconds étant identifiés par les premiers comme plus proches des pouvoirs publics, donc plus légitimes.

Enfin, il s'agit aussi des situations dans lesquelles on peut observer des conseils citoyens concentrés sur des actions d'animation de leur cadre de vie (plutôt que sur un travail en lien avec le contrat de ville), totalement dépendants de leurs accompagnateurs, et parfois même en quête d'une forte reconnaissance de leur part : « Il faut qu'on garde [le bureau d'études] (...), ce n'est pas quelque chose de farfelu, c'est un réel besoin. » (CCAL/F/4/a) ; « [Les acteurs locaux] sont des sachants. Nous, on est quantité négligeable. » (CCHAB/H/5/a).

**c) Collectivité saboteuse : le conseil citoyen, un dispositif perçu comme inutile et concurrent**

Sur certains territoires, une troisième posture se distingue des deux précédentes. Elle se caractérise selon nos résultats d'enquête par un rapport distant de la part des collectivités locales vis-à-vis des conseils citoyens. Ici, pas de volonté, même minimale, de rendre possible une auto-organisation des citoyens et de dialoguer avec elle. Soit les conseils citoyens sont vécus comme une vraie concurrence par rapport aux dispositifs participatifs déjà existants sur le territoire, un déstabilisateur de ce qui fonctionnerait déjà bien, soit ils sont effectivement « quantité négligeable » (CCHAB/H/5/a). Convaincues de déjà « bien faire participer », d'avoir des dispositifs déjà adaptés, ces collectivités résistent au maximum pour limiter la création de conseils citoyens, et, lorsqu'ils sont installés, circonscrire l'espace qui leur est imparti : « La Ville ne lâche pas de lest. » (EXPASS/F/4/a).

Le recours à un prestataire pour accompagner le démarrage des conseils citoyens n'est pas exclu, mais ces conseils sont alors peu écoutés, voire ignorés, et la ville garde le contrôle strict de la phase d'amorçage. En revanche, elle s'efface ensuite et, soit les conseils citoyens doivent alors s'auto-gérer, mais sans moyens, soit ils sont laissés en compagnie d'une structure trop peu dotée pour les soutenir (logique de « boîte à outils » plutôt que d'accompagnement). Ainsi, la collectivité instaure un manque de relations, allant clairement à l'encontre des textes de référence qui préconisent de ne pas isoler les conseils des acteurs institutionnels. L'enquête ONPV révèle d'ailleurs que 11 % des conseils citoyens renseignés ont au maximum une interaction annuelle avec les agents municipaux concernés (46 % avec les agents intercommunaux, soulignant de nouveau la dimension municipale de la politique de la ville). Plus de 70 % des conseils renseignés rencontre une fois maximum les élus communaux ou intercommunaux.

D'après notre enquête qualitative, ces relations plus qu'épisodiques sont souvent caractérisées par des suspicions et des accusations mutuelles de tous types, le plus souvent afin de disqualifier l'autre : « C'est toujours les mêmes qui sont là aux manettes depuis 20 ans qui se retrouvent aujourd'hui, principalement sur un quartier, aux manettes du système » (ELU/H/4/a).

Sur ces territoires, les représentants de l'État ont en général repéré les résistances développées mais n'en font pas grand cas : l'État local, soit par désintérêt, soit par excès de diplomatie n'assure alors par son rôle qui consiste à faire respecter les principes d'autonomie et d'indépendance.

Parmi les conseils citoyens concernés par cette situation, tous repèrent la tentative de rejet et d'isolation dont ils font l'objet. Celle-ci s'incarne selon eux par un refus obstiné des pouvoirs publics de répondre à leurs questions, ou bien par une passivité institutionnelle affichée. Les conseillers développent donc des stratégies plus ou moins directes pour se prémunir et avancer tout de même : certains interpellent les acteurs du contrat de ville et cherchent à déranger, sans pour autant parvenir à fonctionner en interne (un ou deux conseillers(s) porteur(s) de toute la dynamique, par exemple) ; d'autres ont peur de le faire, ou n'en voient pas réellement l'intérêt et préfèrent chercher le moyen d'épouser les codes imposés, devenant des participants de service prêts à beaucoup pour obtenir une réaction, ne serait-ce que négative, du côté institutionnel ; d'autres enfin oscillent entre ces deux postures, par exemple en revendiquant leur autonomie, mais en incluant les agents municipaux dans leur mailing-list interne, espérant faire ainsi pression sur lui, ou au moins l'informer de leur existence.

**La collectivité instaure un manque de relations, allant clairement à l'encontre des textes de référence qui préconisent de ne pas isoler les conseils citoyens des acteurs institutionnels**

#### **d) Collectivité manipulatrice : des conseils citoyens objets de manipulations**

Enfin, un dernier type d'accompagnement se retrouve sur plusieurs territoires que nous avons étudiés et se caractérise par une omniprésence des agents et/ou élus aux côtés – voire dans – les conseils citoyens, pour toutes leurs réunions et leurs actions : « Sur chaque action qu'ils mettent en place, la ville est derrière. Ou en amont » (ACLDL/F/4/a). L'objet de cette présence est peu défini : personne-ressource, formateur, animateur, passerelle entre les conseils et la mairie, porteur des projets, etc. Dans certains conseils rencontrés, les agents ou élus décident pour eux les actions à mener, les formations pertinentes, les convoquent à leurs propres réunions, rédigent les comptes rendus et leur envoient, ainsi qu'au maire, les accompagnent aux comités de pilotage. Les pouvoirs publics tentent de se rendre non pas disponibles mais indispensables : « [Les conseillers citoyens] ont besoin que l' élu vienne. » (ELU/F/4/a). Il arrive que les agents soient mis de côté et qu'un élu suive personnellement les conseils, créant avec eux des liens de proximité étroits et leur donnant la sensation d'être indépendants. Nous constatons qu'aucun de ces conseils n'a bénéficié de formations externes à la collectivité locale, la plupart n'ayant pas connaissance de l'existence de l'ERU. Logiquement, ces collectivités ne font en général pas appel à des prestataires, et si elles le font, ces derniers semblent inoffensifs, ne risquant pas de pousser les conseillers à s'auto-organiser.

En effet, l'arbitrage en matière d'accompagnement se fait ici par les acteurs institutionnels de manière à manipuler et détourner le conseil citoyen. L'objectif est bien de ne pas lâcher les conseils « dans la nature » (ACLDL/F/4/a) et de s'assurer qu'ils ne puissent pas prendre position sur le contrat de ville, ou sur d'autres enjeux structurants du territoire, bref, qu'ils ne puissent pas déranger » (ACLDL/F/4/a). Selon les responsables institutionnels eux-mêmes, la peur des contre-pouvoirs est ici poussée à son paroxysme, et les missions présentées aux conseillers citoyens

sont totalement apolitiques : « avoir des idées pour améliorer le vivre ensemble et que ça aille mieux dans les quartiers » (CCHAB/F/6/a). La vision de la participation y est ainsi très pauvre, et la loi de 2014 est perçue, plutôt qu'un OVNI déstabilisateur à gérer, comme un moyen de servir d'autres intérêts, qui sont, eux, très politiques : « les conseils citoyens auraient vocation à pouvoir aller, de manière presque anonyme, rencontrer ces structures [en demande de subventions] et nous rendre compte et être dans de l'évaluation effective. » (ELU/H/3/a).

De fait, dans ces territoires, les conseils citoyens se retrouvent régulièrement objets de jeux politiques locaux qui les détournent de leur mission, par exemple utilisés par la communauté d'agglomérations pour faire pression sur la ville ou bien par une délégation municipale pour en mettre une autre en difficulté. Les représentants de l'État se contentent de constater la manœuvre, quand ils n'y ont pas participé, révélant au passage leur peu de considération pour la participation citoyenne : « [S'ils] n'y avait plus de conseils citoyens, je n'ai pas l'impression que ça révolutionnerait le monde et la politique de la ville. » (RE(SP)/F/6/a).

Empêcher les conseils citoyens d'avoir un poids quelconque dans la politique de la ville ou au-delà est un objectif qui pourrait être atteint avec plus ou moins de violence et de franchise suivant les territoires. Certaines relations sont teintées de paternalisme, de mépris social : les conseils citoyens seraient caractérisés par leur « absence de vie sociale » (ELU/F/4/a) ou bien la moindre de leurs demandes devrait être examinée par les tenants du pouvoir, créant ainsi une forte sensation de dépendance (« on n'a pas encore dit oui [pour les badges] ! » (ibid.)). Notons que c'est dans ces territoires qu'il nous fut le plus difficile d'entrer : les agents et/ou les élus ont cherché à connaître précisément le planning de notre journée, la liste des personnes auditionnées et nous ont rappelé par la suite pour corriger les paroles de certains conseillers citoyens qu'ils supposaient avoir été dits. D'autres relations en revanche sont moins directes, plutôt fondées sur des postures politiques, des annonces et des promesses qui peuvent laisser entendre aux conseillers qu'ils sont libres et indépendants : « C'est une vraie concertation. Avant de financer des actions, je passe par le conseil citoyen pour qu'il me donne son avis, et s'il me dit non, ça sera non. » (ELU/F/4/a).

## Une omniprésence des agents ou élus aux côtés ou dans les conseils citoyens, pour toutes leurs réunions et leurs actions

Face à ces difficultés, les réactions des conseils citoyens dans ce contexte sont très variables et les missions dont ils s'emparent aussi : de l'interpellation à la simple subsistance du collectif en passant par l'animation de quartier. Certains sont parfaitement conscients que la collectivité locale est trop présente pour que cela puisse permettre une quelconque indépendance, et encore moins autonomie : « c'est la mairie qui nous chapeaute » (CCHAB/F/6/a). Ces derniers cherchent à protester mais ne savent pas forcément comment : « Il y a la place qu'on nous laisse et la place qu'on prend » (CCHAB/F/6/a). D'autres conseils citoyens ont pris en charge le rôle qui leur était assigné et résistent au sein du cadre imposé : « Parfois, on nous dit : « Vous, conseillers citoyens, on va vous faire ci, on va vous faire ça ». Non, vous ne nous ferez rien ! » (CCHAB/H/6/a). Ces derniers conservent un minimum d'autonomie, disposant du droit de s'auto-convoquer et de porter des actions, du moment qu'elles sont validées par la collectivité locale. Aucun des conseils concernés par ce type d'accompagnement n'est indépendant.

Notons que ces catégories n'ont pas la prétention d'être exhaustives : elles ne servent qu'à souligner les récurrences que nous avons observées afin de rappeler que ce sont les motivations (politiques le plus souvent) qui déterminent un type d'accompagnement proposé, et donc un niveau d'indépendance et d'autonomie des conseils citoyens. Certains accompagnements peuvent, suivant les acteurs qui les présentent, aller dans deux catégories, mais en général, le croisement des entretiens permet de limiter ces exemples. Rappelons également que, même si certaines récurrences s'observent en matière d'autonomie des conseils citoyens, ce sont bien là les types d'accompagnement que nous avons catégorisés, et pas les types de conseils.

## Conclusion

Que les collectivités soient réellement engagées pour tenter de garantir l'indépendance des conseillers citoyens, ou qu'elles les manipulent, l'objectif de l'autonomie (ou de l'indépendance, là aussi la distinction est rarement faite) est affiché par la quasi-totalité. Tous conviennent que cet horizon est un long processus, alors que les deux tiers des conseils citoyens ont moins de deux ans (ONPV, 2018). L'idée n'est donc pas de trancher sur une impossible indépendance des conseils citoyens. Il s'agit plutôt d'être parfaitement conscient des principaux freins qui s'opposent à cette indépendance, et bien souvent à l'autonomie :

- **une vision étriquée de la participation**, voire une méfiance, et sa conséquence, une absence de volonté, et donc de portage politique;
- **des réflexes cognitifs des élus** : représentants du peuple, ils voient pour beaucoup dans la démocratie participative une concurrence et un risque de contre-pouvoir, si elle n'est pas un outil direct d'amélioration de leur légitimité;
- **des réflexes professionnels des agents** : qu'il s'agisse des difficultés des urbanistes à écouter des profanes (Deboulet, 2012), ou bien à construire des échanges réguliers mais non structurels avec les habitants;
- **le manque de cohérence dans le marché de la participation** qui regorge d'acteurs aux formations, motivations et méthodes très différentes les uns des autres (Mazeaud, Nonjon, 2018) : des prestataires de la communication, aux militants de la participation comme vecteur d'émancipation populaire, en passant par les experts techniques d'une concertation apolitique, impossible de proposer aux conseils citoyens un message et un accompagnement un tant soit peu uniforme. Par ailleurs, les territoires les moins ambitieux iront plus volontiers vers des prestataires qui le sont aussi peu, et inversement, ce qui peut avoir tendance à accentuer les inégalités territoriales en matière démocratique.

Finalement, il est nécessaire de préciser que la présence de la mairie et des agents n'est pas à bannir sur le principe, bien au contraire. Pratiquement tous les acteurs rencontrés ont pointé la nécessité d'être en contact permanent avec les services et les agents pour avoir accès à l'information. La bonne information (des calendriers des projets urbains, des réunions, des documents, etc.) est un aspect fondamental, et la condition même d'un bon fonctionnement des conseils citoyens. C'est sur ce point qu'une marge d'amélioration considérable est possible et nécessaire.

# AUTONOMIE ET INDÉPENDANCE

## DES MOYENS VARIABLES SELON LES QUARTIERS DANS LESQUELS SE TROUVENT LES CONSEILS CITOYENS

Si certains conseils citoyens disposent d'un local et d'un budget, et bénéficient d'un réel engagement de la Ville pour leur bon fonctionnement, ce n'est pas le cas de tous. Les participants constatent en échangeant qu'il y a trop d'écart de moyens d'un conseil citoyen à l'autre. Ils regrettent que le bon fonctionnement du conseil citoyen et l'accès à ce que prévoit la loi dépendent du bon vouloir des acteurs institutionnels locaux.



© Eric Mercier, Agence Adesias

## LA PLACE DE L'ANIMATEUR DES CONSEILS CITOYENS : ENTRE LE BESOIN D'UN ACCOMPAGNEMENT ET LA NÉCESSITÉ DE L'INDÉPENDANCE

Les participants reconnaissent le rôle majeur de l'animateur (facilite la transmission d'informations, participe à la consolidation d'une dynamique de groupe, assure des permanences avec les membres des conseils citoyens, réalise la communication, etc.). Certains conseils citoyens ont pu choisir leur animateur, mais d'autres se le sont vu imposer par la ville alors même qu'il était financé par leur propre budget de conseil citoyen.

Les questions du financement de l'animateur et de son rôle sont par ailleurs déterminantes pour l'indépendance.

## UNE DYNAMIQUE DE GROUPE QUI PEINE À SE METTRE EN PLACE

Les personnes éloignées des instances de participation et des sphères associatives quittent très rapidement le conseil citoyen. Les arrivées et les départs fragilisent alors le groupe. La « liste de réserve » est insuffisante et ne permet pas de pallier les départs.

Instaurer une dynamique collective est une première étape essentielle à la structuration du conseil citoyen et à sa reconnaissance.

Toutefois de nombreux participants font part de leur expérience difficile au moment clé de formation du groupe. Certains témoignages ont mis en lumière le peu de préparation des rencontres et la médiocre animation de celles-ci : horaires de début de rencontre non respectés, salles non adaptées et disposition peu propice pour les échanges, un langage peu adapté et trop technique de la part des professionnels et des acteurs locaux, parole trop souvent monopolisée par les experts et pas de méthode permettant de canaliser les prises de parole. Tout cela produit de la mise à l'écart des habitants.



© Eric Mercier, Agence Adesias

*“L'animateur de la structure porteuse nous a mis en avant.”*

*“La déléguée du préfet nous pousse à monter des projets et ça, les gens ne savent pas.”*

*“La déléguée du préfet nous pousse à monter des projets et ça, les gens ne savent pas.”*

© Eric Mercier, Agence Adesias



## L'INDÉPENDANCE PASSE PAR L'AUTONOMIE PRATIQUE ET DONC UN STATUT DE CONSEILLER CITOYEN

Comme pour la mobilisation bénévole, les participants regrettent qu'il n'y ait pas un réel statut de « conseiller citoyen » avec des moyens affectés pour assurer ce rôle.



# Les conseils citoyens proposent de...

L'autonomie et l'indépendance des conseils citoyens semble être une préoccupation prégnante puisqu'elle a été évoquée à maintes reprises lors des ateliers. Cette question repose sur trois éléments :

- le respect du cadre réglementaire
- sa relation avec la collectivité et les services de l'État
- l'animation et le fonctionnement régulier du conseil citoyen

## **RAPPELER LA LOI À TOUS ET « RENFORCER LE CADRE RÉGLEMENTAIRE DU CONSEIL CITOYEN »**

Plusieurs participants ont rappelé que la loi doit permettre au conseil citoyen une liberté d'action. Si certains remarquent que la République s'est détachée des quartiers, et qu'elle ne s'occupe plus des gens qui y vivent, le conseil citoyen doit pouvoir être un acteur local autonome dans le respect des principes républicains qui régissent la société française : au même titre que les municipalités, associations ou bailleurs sociaux. Le conseil citoyen doit pouvoir s'administrer lui-même : il choisit son mode de fonctionnement, il n'est ni présidé par un élu, ni animé par un agent de la collectivité.

Pour que ce cadre soit respecté, il faudrait que les règles soient rappelées et qu'en cas de manquement, les conseillers citoyens aient un droit d'alerte vis-à-vis des services de l'État. La loi Égalité et Citoyenneté le propose déjà, mais ce droit d'alerte pourrait être un simple courrier transmis par les membres du conseil citoyen au délégué du Préfet.

*« Ou est notre légitimité ? – La légitimité est dans la loi. »*

## **« MINIMISER LA PARTICIPATION DES ÉLUS AUX RÉUNIONS »**

Il a été constaté, dans certains conseils, que l'autonomie véritable ne démarre que lorsque les élus ne participent plus aux réunions. Cette absence de représentant de l'institution, à la demande des habitants, libère la parole et l'expression. Ils se disent « plus libre, moins cadrés et policés ».

En fonction des besoins du conseil, les élus et agents de la collectivité locale pourraient être invités en fonction des sujets à aborder et à la demande des conseillers citoyens, mais ils ne doivent pas s'inviter.

Par ailleurs, les participants insistent sur la nécessité de choisir et de désigner eux-mêmes leur animateur : il ne doit pas dépendre de la collectivité, au risque que les conseils citoyens ne soient plus une structure impartiale.

*« Les élus ont-ils peur de nous ? »*

## **CRÉER UN STATUT JURIDIQUE PROPRE AU CONSEIL CITOYEN**

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 déplacements, 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 ne devraient pas varier selon les territoires (régie d'avance, ligne budgétaire dédiée, fonds de participation des habitants, etc.) et toutes interrogent les liens de dépendance que le conseil citoyen accepte de nouer avec les acteurs qui l'entourent. Pour que cela soit équitable, les moyens financiers alloués devraient être proportionnels aux nombres de conseillers citoyens et devraient être attribués sans que les conseillers citoyens rédigent une demande sous forme d'un projet. Des participants se questionnent donc sur le statut juridique du conseil citoyen. Les textes de référence laissent le conseil citoyen libre de choisir son statut juridique. Les échanges ont conduit à réfléchir à créer un nouveau modèle plus pratique, et plus fonctionnel que le modèle associatif. Cette nouvelle structure permettrait aux conseils citoyens de ne pas reproduire un modèle trop institutionnel, afin d'agir de manière plus souple, de s'organiser, de solliciter rapidement des moyens financiers et humains (comme par exemple, la mise à disposition de professionnels).

## **CRÉER UNE INSTANCE INDÉPENDANTE D'ARBITRAGE ENTRE LES CONSEILS CITOYENS ET LES DÉCISIONNAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

Inspirés par la CNDP qui organisait la rencontre, les participants ont eu l'idée d'une instance indépendante des collectivités locales qui serait garante du respect des pouvoirs et de l'indépendance des conseils citoyens sur le territoire. Cela permettrait également de donner une visibilité particulière aux conseils citoyens.



© Eric Mercier, Agence Adésias

## PARTIE 3

# LES CONSEILS CITOYENS : ACTEURS OU SPECTATEURS DU CONTRAT DE VILLE ?

62

## INTRODUCTION

**La majorité  
des personnes  
rencontrées  
évoquent le  
manque de  
formation des  
habitants comme  
un frein à une  
véritable inclusion  
des conseils  
citoyens dans  
les instances du  
contrat de ville**

La lettre de mission pose un constat très simple : la participation des conseils citoyens au contrat de ville n'est pas effective. La majorité des conseils auraient au moins un représentant dans les instances, mais souvent uniquement pour recueillir des informations ou être consultés, moins d'un tiers participant réellement à la prise de décision. Une situation que l'on pourrait résumer de la manière suivante : les conseils citoyens sont des spectateurs (peu nombreux) et non des acteurs du contrat de ville. Pourtant l'ambition était forte sur ce sujet. En 2014, La loi dispose que « ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville ». Le cadre de référence de 2014 parle de « partenaires à part entière » sur toutes les étapes du contrat de ville (diagnostic, définition des enjeux et des priorités, identification des ressources, programmation des actions, mise en œuvre, suivi, évaluation) mais aussi sur tous ses volets, répartis en trois, parfois 4 piliers (cohésion sociale, cadre de vie et renouvellement urbain, développement économique et emploi, et égalité et citoyenneté). Le président de la République, François Hollande, le rappelle en octobre 2017, lors de la rentrée citoyenne : le conseil citoyen n'est « pas simplement une instance de participation, mais un acteur du contrat de ville, qui participe à son élaboration et à son application » (Circulaire, 2017). La loi précise que « des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain ». La première circulaire de 2014 élève au rang de « principe incontournable » la représentation de ces conseils dans chaque instance de pilotage du contrat de ville.

Sur le terrain, le contrat de ville est perçu par la plupart des acteurs rencontrés (toutes catégories confondues) comme une somme de dispositifs, une suite d'instances, voire comme une « usine à gaz » (RE(DP)/F/4/a), ce qui renvoie directement à la procéduralisation de la politique de la ville, mais également de la participation citoyenne. L'utilisation du terme « contrat de ville » pour synthétiser ou symboliser la politique de la ville est en elle-même révélatrice de cette tendance : « [Le boulot des conseils citoyens], c'est la politique de la ville, pas la politique. », déclare ainsi une représentante de l'État (RE(SP)/F/4/a). Nous retrouvons donc ici une des logiques présentées dans notre diagnostic général : à enjeu politique, réponse procédurale.

La circulaire de 2017 rappelle enfin l'identité entre « co-construction » et « représentation aux instances », précisant cette fois-ci les conditions pour rendre possible cette intervention des citoyens lors des réunions : une transmission des documents à l'avance, la possibilité de faire appel à une expertise indépendante, choisie par leur soin, et la nécessité pour les acteurs institutionnels de faire des efforts de langage. Alors que le cadre de référence et la circulaire de 2017 contiennent tous les deux un paragraphe particulier pour la formation et la co-formation des différents acteurs du contrat de ville, il semblerait qu'un glissement se soit opéré dans la finalité de la formation. Si la circulaire de 2017 exprime clairement qu'il s'agit par ces formations de « contribue[r] à l'autonomie des conseils citoyens », la majorité des personnes rencontrées évoquent le manque de formation des habitants comme un frein à une véritable inclusion des conseils citoyens dans les instances du contrat de ville. Nous avons observé sur le terrain un déploiement d'efforts pharaoniques pour former les citoyens, pour permettre leur participation effective, active et légitime aux yeux des pouvoirs publics aux instances du



contrat de ville. Pour autant, les résultats en termes de co-construction ne suivent pas<sup>1</sup>. Loin d'affirmer que la formation est inutile, nous considérons que la formation technique à destination des conseils citoyens est questionnable, vu les moyens et efforts qu'elle engage pour le peu de résultats produits. Aucune réflexion en amont des formations semble avoir été faite sur la question de savoir de quelle participation parle-t-on, de ce que cherche-t-on à co-construire, de ce qu'apporte chaque acteur ? Les problèmes ne se situent pas au niveau des formations, mais des impensés de la participation.

À la lumière de ces considérations introductives, le niveau d'intégration des conseillers citoyens dans le contrat de ville ne peut donc pas être analysé sans prendre en compte : la tendance à la procéduralisation qui évacue la plupart des autres aspects de la participation, à commencer par son fondement politique et la variété de ses formes<sup>2</sup> ; le poids accordé à la formation des citoyens qui met de côté la multiplicité des savoirs citoyens pour ne voir que le savoir d'usage, évidemment insuffisant pour participer à un comité de pilotage. Notre enquête, appuyée par le travail de l'ONPV, permet de montrer que l'intégration des conseils citoyens aux contrats de ville, et à la politique de la ville, n'est pas effective, mais également et surtout, qu'elle n'est pas qu'une affaire de formation ou de procédures. Elle l'est en partie, notamment par la manière dont sont pensées les instances du contrat de ville, mais elle dépend aussi et surtout de la conception de la participation qu'a chaque type d'acteur et de l'ambition qu'il lui donne dans le cadre de ces formations, de ces procédures. Ainsi, la question de savoir si la participation au contrat de ville doit-elle vraiment se limiter à la participation aux instances du contrat de ville, mérite d'être posée.

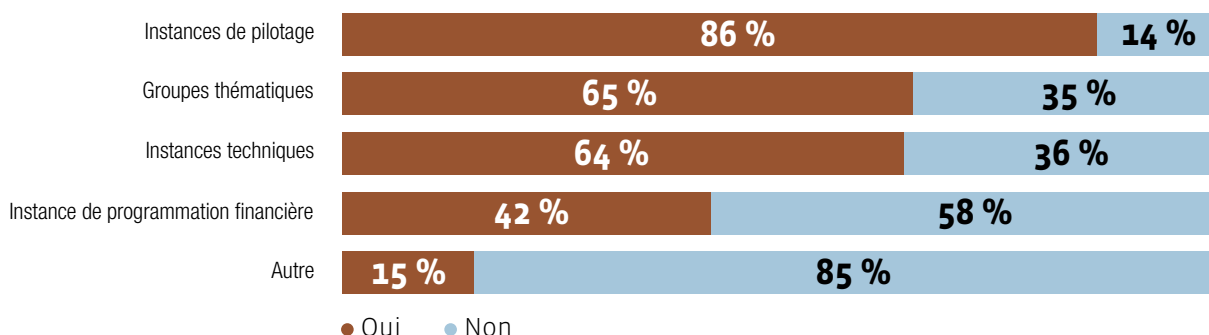
### I - La participation aux instances n'est pas un gage de co-construction

Selon les textes de référence, le contrat de ville doit préciser le nombre, les moyens, les modalités de participation et d'animation, accompagnement, formation des conseils présents sur le territoire de référence. L'enquête ONPV montre que seulement 7 % des conseils citoyens renseignés ne sont pas inscrits explicitement dans les contrats de ville. Parmi ceux qui sont inscrits, 81 % voient leur rôle explicité dans le contrat, 48 % leurs compétences mais seulement un tiers leurs moyens et ressources. Rien que dans cette observation, il est possible de montrer que l'on confère un droit, une autonomie potentielle aux conseils citoyens, mais que deux tiers d'entre eux ne se voient pas expliciter contractuellement les préalables de leur pouvoir d'action, c'est-à-dire les moyens. Notons également que 10 % des conseils citoyens inscrits dans le contrat de ville ne font l'objet d'aucune précision.

Concernant la présence aux instances du contrat de ville, c'est aux comités de pilotage (ci-après « COPIL ») que les conseils citoyens renseignés sont les plus présents.

**L'intégration des conseils citoyens aux contrats de ville, et à la politique de la ville, n'est pas effective ; elle n'est pas qu'une affaire de formation ou de procédures**

**Fig. 8 : PARTICIPATION DU CONSEIL CITOYEN AUX INSTANCES DU CONTRAT DE VILLE**



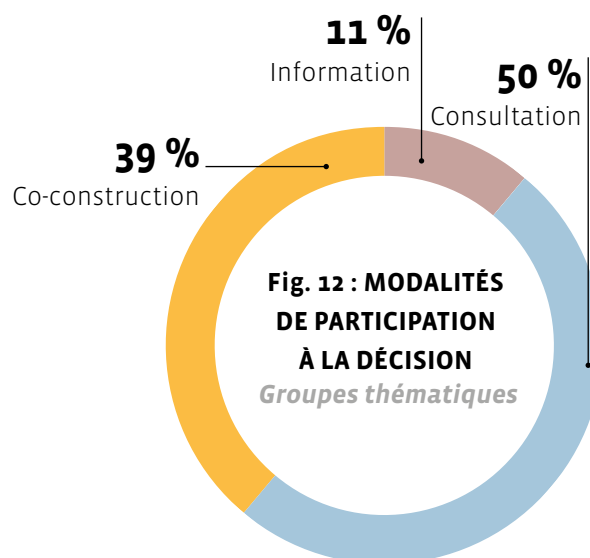
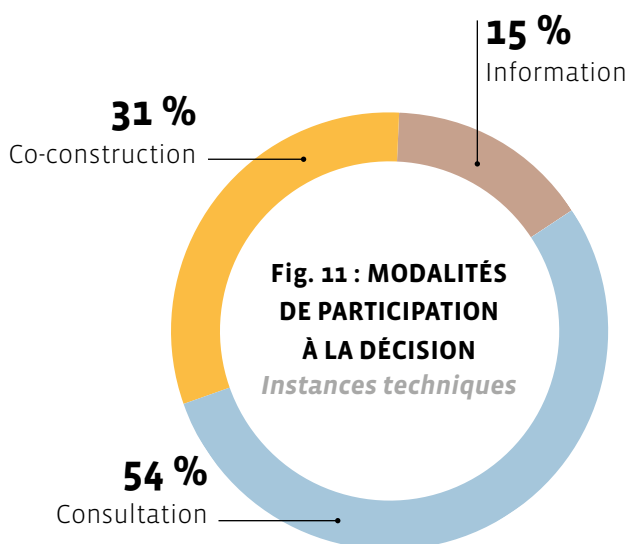
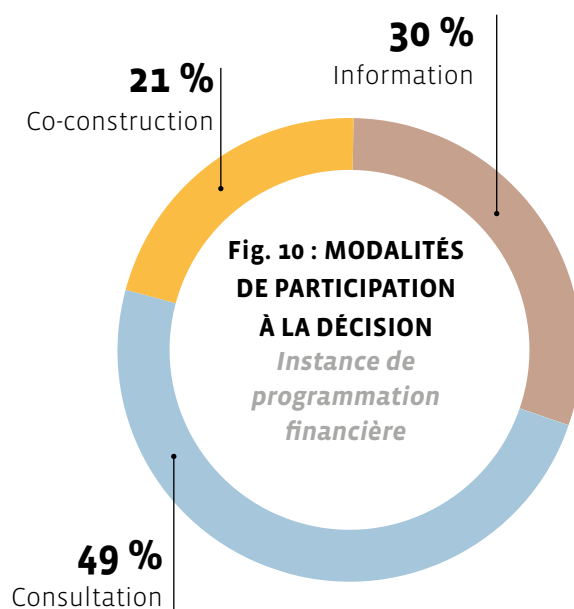
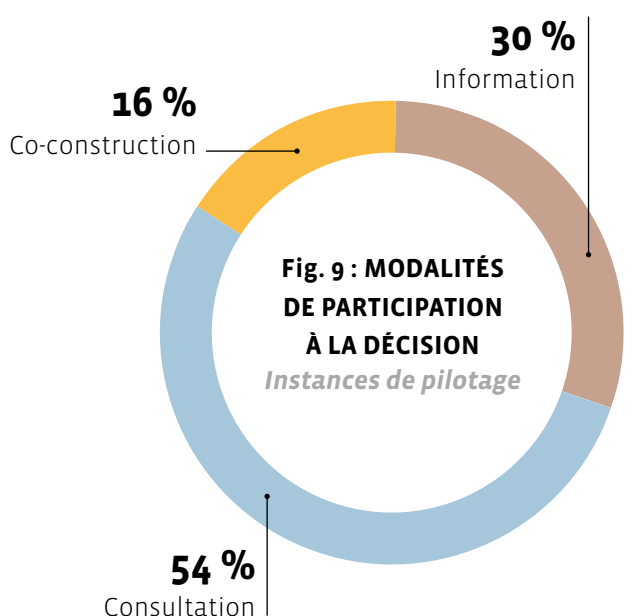
Réalisation ONPV sur la base des données de l'enquête quantitative CGET - ONPV 2018

<sup>1</sup> Si nous choisissons de traiter de la formation dans cette partie du diagnostic, c'est bien parce qu'elle est intervenue quasiment systématiquement à ce stade comme réponse à la question de l'intégration du conseil citoyen aux contrats de ville.

<sup>2</sup> Rappelons que la participation citoyenne n'a pas attendu la politique de la ville pour exister.

Cette donnée cependant est très ambiguë. Elle témoigne d'une place, et non d'un rôle, comme le rappellent la grande majorité des acteurs rencontrés sur le terrain, quels que soient leurs fonctions : « On fait plus de la présence... [Ce sont des] réunions d'informations, quoi ! » (CCHAB/F/4/a). En effet, être informés sans avoir à (ré)agir ou à en faire quelque chose ne constitue en aucun cas un rôle à proprement parler dans le cadre du contrat de ville. Plus simplement : si elle en est une première étape indispensable, l'information n'est pas la co-construction et la simple présence de conseillers citoyens aux COPIL ne peut en aucun cas constituer un argument de la co-construction.

Les chiffres de l'enquête ONPV tendent par ailleurs à le prouver quantitativement : pour chaque type d'instance, la question a été posée aux chefs de projet du niveau de participation atteint et il apparaît clairement que la co-construction est d'autant plus pratiquée qu'on s'éloigne des instances de pilotage. En effet, les conseillers déclarent mieux travailler et apprendre plus d'éléments dans les groupes thématiques et les instances techniques. Est-ce à dire que la présence des élus locaux, ou en tout cas d'enjeux politiques lourds détournent les conseils citoyens de leur objet principal ? C'est par exemple ce que semblait dire un des conseils que nous avons rencontrés qui raconte la mise de côté dont il a fait nécessairement l'objet en COPIL lorsque s'est engagé un bras de fer entre le maire, les représentants de l'ANRU et les principaux bailleurs sociaux du quartier.



Pour 65 % des conseils citoyens pour lesquels les chefs de projets ont déclaré avoir « co-construit » la décision lors d'une des instances du contrat de ville, cette intégration a pris la forme d'une co-identification des objectifs et des moyens attribués à des actions. Il s'agit là d'une des façons les plus abouties d'intégrer les citoyens au processus, dans la mesure où ils sont présents et actifs au moment où se décident le « pourquoi » et le « comment », à la base d'un choix d'orientation politique. Gardons toutefois à l'esprit qu'il ne s'agit là que de 65 % des 247 conseils renseignés pour cette question (ONPV, 2017).

**Fig. 13 : QUELLE FORME A PRIS LA CO-CONSTRUCTION QUAND ELLE A EU LIEU ?**



65

Réalisation ONPV sur la base des données de l'enquête quantitative CGET - ONPV 2018

Enfin, 45 % des conseils citoyens renseignés sont associés à l'évaluation à mi-parcours des contrats de ville, mais parmi eux, seulement 20 % sont associés en amont de cette évaluation, à savoir sur la structuration du questionnaire (pour quoi, pour qui et comment évalue-t-on?). Certes, l'association des conseils à cette évaluation représente une forme d'ouverture de la politique de la ville aux citoyens. Cependant, il faut être conscient que ces derniers sont mis là en position de consommateurs stricto sensu, à l'inverse de ce que souhaitent les porteurs de la loi Lamy. En effet, lorsque l'on remplit un questionnaire de satisfaction client pour une enseigne commerciale, on ne participe en aucun cas à sa politique de marketing : on reçoit cette enquête justement parce que l'on est consommateur, et on remplit ce rôle en remplissant le questionnaire. Ce parallèle permet de comprendre que si les conseils citoyens sont parfois des destinataires consultés du contrat de ville, ils n'en sont donc que rarement des acteurs de son évaluation : agir sur l'évaluation, ce n'est pas répondre à des questions évaluatives.

**« On est invités pour regarder, pas pour parler »  
(TE/F/6/a)**

L'enquête qualitative quant à elle assombrit le tableau en nous apportant le point de vue des premiers concernés. En effet, sur 42 conseils citoyens, presque la moitié (20) n'est soit pas au courant de l'existence d'instances du contrat de ville<sup>3</sup> réunissant les différents acteurs de la politique de la ville, soit au courant mais pas invités. Un quart déclare être convié à l'une ou l'autre de ces instances, mais pour écouter et/ou observer : « On est invités pour regarder, pas pour parler. » (TE/F/6/a). Ce « touchez avec les yeux », normalement réservé aux enfants, ne concerne cependant pas tous les conseils citoyens : dans le quart restant, deux conseils déclarent avoir réellement un temps d'intervention et six conseils déclarent avoir une vraie discussion avec les autres acteurs, dont trois pouvant voter in fine sur certains projets subventionnés. Les conseils concernés déclarent d'ailleurs à ce propos : « Ça se joue plus au niveau de la discussion qu'au niveau de la note. » (CCHAB/H/7/a) ; « C'est intéressant que ce soit violent, parce que c'est la preuve que vous nous prenez au sérieux. » (CCAL/H/3/a). Pour beaucoup de conseillers, être présents aux instances, surtout de pilotage, n'a pas de sens en soi. Ce qui compterait serait de saisir ce qu'il s'y joue et d'y avoir un rôle, de nourrir les échanges. Cette perception explique sans doute pourquoi certains d'entre eux ne font pas une réelle différence entre les instances politiques, techniques et de programmation, mais retiennent une chose : rien ne se joue vraiment au COPIL, qui ne serait qu'une chambre d'enregistrement de décisions prises en amont (« On n'arrive pas sur des tables de construction, on arrive sur des tables de validation. » (CCHAB/H/5/a)). Difficile de leur donner tort puisque même les instances des services de l'État le confirment : « Il y a des étapes formelles, mais nous essayons de régler le maximum de problèmes en amont. » (ISE/H/5/a). En effet, l'évocation

<sup>3</sup> On parle ici la plupart du temps du comité de pilotage, parfois du comité technique et des groupes thématiques ou programmatiques.

de pré-COPIL entre techniciens et élus sans conseils citoyens n'est pas rare, transformant le COPIL « officiel » en un pur moment de validation.

Il semble que nous soyons là au cœur des réflexes cognitifs des élus et professionnels des agents. Pour les premiers, il est difficile d'admettre qu'ils ne sont pas les seuls porteurs du contrat de ville et de l'inscrire dans une démarche partenariale. Pour les seconds, il est parfois complexe de penser une inclusion réelle des citoyens dans un processus qui ne s'y prête pas forcément. Qu'elles se tiennent en journée ou le soir, l'accès aux réunions est problématique pour des parents actifs, n'ouvrant ces instances qu'à « ceux qu'on voit tout le temps », ou, plus gênant pour les agents en charge des projets de rénovation urbaine, à ceux qui resteront dans le quartier, souvent plus opposés aux démolitions que ceux qui souhaitent déménager.

66

Malgré ces constats, presque un tiers des conseils citoyens rencontrés soulignent la sur-sollicitation dont ils font l'objet : ils reçoivent toutes les invitations liées au contrat de ville, ne comprenant ni ne sachant où donner de la tête. Ce procédé pose des questions de confiance : certains conseillers nous ont clairement rapporté la sensation d'être manipulés par des invitations à toutes les « cérémonies » (CCAL/H/6/a), montrés quand cela arrange, jamais là où les projets se jouent. La quantité n'assure donc pas la qualité.

## II - Aller vite ou aller loin ? L'intégration des citoyens au renouvellement urbain

L'intégration des citoyens au renouvellement urbain est une pratique décrite comme problématique sur le terrain, elle fait apparaître souvent l'absence de co-construction, le « décalage entre les paroles et les actes » (ACLDL/F/5/a). Si le Programme national de rénovation urbaine (ci-après « **PNRU** ») est évoqué par plusieurs agents des collectivités comme un échec en termes de participation (« On ne pilote pas un PRU, on gère des travaux. » (*ibid.*)), la signature d'une convention dans le cadre du Nouveau programme national de rénovation urbaine (ci-après « **NPNRU** ») reste conditionnée à la mise en place d'une concertation autour du projet, censée être incarnée par la création d'un conseil citoyen et d'une maison du projet.

**C'est autour de la rénovation urbaine que l'articulation des temporalités citoyennes, administratives et techniques est la plus difficile**

Les résultats de l'enquête ONPV montrent en effet un rôle peu effectif des conseils citoyens dans les quartiers prioritaires concernés par un projet de renouvellement urbain (PRU). 46 % des conseils renseignés couvrent un quartier où un PRU est en cours. Parmi eux, 57 % sont ou seront associés dans le cadre du protocole de préfiguration, mais 25 % ne le sont pas et pour 19 % d'entre eux, le/la chef/fe de projet ne sait pas : est-ce à dire que les porteurs de projets ne savent pas qui est intégré à leur processus de réflexion ? Là aussi, la co-construction est loin d'être évidente. Toutefois quand elle se fait, elle semble relativement effective<sup>4</sup> : parmi les conseils associés au protocole de préfiguration, 66 % participent à l'élaboration des orientations stratégiques (ce qui revient seulement à moins de 4 conseils citoyens sur 10 concernés par un PRU). Les chiffres sont plus bas en ce qui concerne les conventions

pluriannuelles puisque 46 % des conseils concernés y sont ou y seront associés, 17 % non et pour 37 %, le/la chef/fe de projet ne sait pas. Cette troisième donnée est sans doute la plus parlante là encore, car elle peut révéler le peu de considération portée à la participation dans le cadre de la rénovation urbaine, pourtant au cœur des ambitions de la loi et des velléités législatives de 2013.

Tout comme les instances du contrat de ville, celle du NPNRU sont globalement hermétiques à l'intégration des conseils citoyens. On y retrouve plusieurs des blocages évoqués plus haut, mais c'est autour de la rénovation urbaine que l'articulation des temporalités citoyennes, administratives et techniques est la plus difficile. Soit le processus de rénovation est trop long pour mobiliser les habitants, soit il est trop rapide pour pouvoir porter un avis argumenté.

Pour autant, la concertation qui est menée jusqu'ici autour du NPNRU semble parfois avoir permis des apprentissages mutuels essentiels pour améliorer les projets urbains ainsi que le dialogue entre les différents acteurs. Les témoignages élogieux des conseillers citoyens suite à leur formation à l'École du Renouvellement

<sup>4</sup> Difficile toutefois de l'estimer précisément avec un unique point de vue, celui des chefs de projet enquêtés par l'ONPV. D'où le nécessaire croisement avec l'enquête qualitative de terrain.

Urbain (ERU) sont à ce titre très évocateurs : comprendre les contraintes qui pèsent sur les agents est essentiel pour ne pas rigidifier le dialogue. En même temps, la plupart des acteurs institutionnels sont d'accord pour dire que « la participation des habitants, et l'adhésion des habitants à un projet de renouvellement urbain est tellement essentielle pour la pérennisation de ces projets-là, qu'on ne peut pas faire sans eux » (ISE/F/4/a).

En cela les conseils citoyens, grâce au droit que la loi leur donne d'être présents dans les instances du contrat de ville et de la rénovation urbaine, ont permis de poser de manière claire deux questions centrales : celle de la temporalité et celle de l'articulation à la décision. Concernant la temporalité, cette question ne se résume pas qu'à un apprentissage du temps long des projets et de la rénovation urbaine de la part des conseillers citoyens ni au fait que ces derniers sont tous dans la logique de l'immédiateté des réponses aux problèmes d'aménagement du quartier. Au contraire, la question de la temporalité se pose souvent de manière renversée : les porteurs de projets, les collectivités ont l'exigence de faire vite et le passage par une concertation est associé à une perte de temps, à un retard du calendrier qui serait intenable pour la « réussite du projet ». On oublie que si la participation prend du temps, et encore cela serait à démontrer, elle permet en réalité d'aller loin, d'aller là où les techniciens, les urbanistes, les architectes, les décideurs ne seraient pas arrivés tous seuls. L'articulation à la décision en ce sens ne peut être garantie que par une réelle intégration des habitants dans le renouvellement urbain.

Finalement, si par intégration aux instances du contrat de ville, il est entendu de faire une place et de donner un rôle autre que l'écoute aux conseils citoyens, on peut dire sans difficulté que cette intégration n'est pas effective, et qu'elle l'est encore moins concernant les projets de rénovation urbaine. C'est selon nous tout le sens de cette réponse qui nous a été faite à plusieurs reprises par les acteurs institutionnels à la question « Comment se passe l'intégration des conseils citoyens aux contrats de ville ? » : « Ils sont invités ! ». Cette réaction semblait être parfois une défense (« on a vraiment joué le jeu » (ELU/H/5/a)), parfois une précision, comme s'il ne fallait pas confondre intégration et invitation. Il est intéressant également de remarquer que pour permettre une meilleure qualité d'intégration des conseils citoyens aux instances, une grande partie des acteurs rencontrés rebondissent sur le thème de la formation. Si pour certains, « c'est trop technique, ce n'est pas la peine de venir » (CCHAB/F/4/a), pour d'autres, il s'agit de former les conseils citoyens, profanes face à une politique technique et techniciste : « La politique de la ville, c'est quand même un truc de spécialiste. (...) Ça part dans tous les sens. (...) Il faut donc avoir une connaissance très pointue. (...) On peut pousser très très loin la connaissance des dispositifs. » (RE/H/3/a). Cet appel à la formation se concrétise de différentes façons et comporte de lourdes contradictions que certains enquêtés ont relevé, et qui amènent directement à questionner la dimension politique sous-jacente à la participation citoyenne au contrat de ville.

**On oublie que si la participation prend du temps, et encore cela serait à démontrer, elle permet en réalité d'aller loin, d'aller là où les techniciens, les urbanistes, les architectes, les décideurs ne seraient pas arrivés tous seuls**

### III - La formation ne suffit pas pour être acteur du contrat de ville

La circulaire de 2017 stipule que « pour être effective, la participation des représentants des conseils citoyens aux instances du contrat de ville doit être préparée et facilitée concrètement », sans toutefois mentionner la formation des habitants en tant que telle<sup>5</sup>. Cette circulaire, comme le cadre de référence avant elle, détaille par ailleurs les formations possibles et leurs destinataires envisagés :

- pour les membres des conseils citoyens et leurs animateurs : la formation technique de l'École du Renouvellement Urbain (ERU), des formations thématiques sur les volets de la politique de la ville, et méthodologiques sur l'organisation d'un collectif, la prise de parole en public, etc. ;
- pour les acteurs institutionnels : des formations sur la participation ;
- pour les conseillers citoyens, conjointement aux élus et aux techniciens, sans contenu déterminé ;
- pour les animateurs et structures d'appui des conseils citoyens, sans contenu déterminé.

<sup>5</sup> Nous verrons plus tard qu'il est écrit entre les lignes, notamment dans les textes de référence, que la formation n'est pas l'alpha et l'oméga de l'intégration réelle des habitants à la politique de la ville.

Sur le terrain et dans les chiffres, la formation est une notion recouvrant des pratiques très diverses, des représentations encore plus variées. Les thèmes, les termes utilisés, les acteurs, les moments, les participants et les finalités des formations proposées autour des conseils citoyens se recoupent souvent, ce qui rend leur analyse complexe. Deux constats majeurs se dégagent. Le premier touche à la finalité de la formation : elle permettrait de régler les dysfonctionnements d'un dispositif, en l'occurrence le conseil. La formation est en effet conçue comme une réponse à un problème, à un déficit plutôt qu'une étape dans un processus d'apprentissage réciproque. Le deuxième constat découle du premier : la formation n'étant pas pensée comme un enjeu, sa conception est laissée à l'initiative locale. Il en résulte d'importantes incohérences et hétérogénéités. Situation d'autant plus regrettable que les formations devraient au contraire être l'occasion de délivrer le message « politique » sur l'ambition incarnée par les conseils citoyens. Or, actuellement ce message est confus, parfois même contradictoire, puisqu'il dépend de la vision de la participation et des conseils citoyens de chaque formateur.

### a) Se former ou être formés ? Des conseils citoyens décidément dépendants

Le plus souvent, ce sont les conseillers qui sont visés par des actions de formation : en dehors de la phase de démarrage des conseils citoyens, 72 % de ceux qui ont été renseignés dans l'enquête ONPV en ont bénéficié. Dans plus de la moitié des cas, les conseillers ont participé (conjointement à d'autres acteurs, majoritairement institutionnels) à identifier les besoins de ces formations. Pour 40 % en moyenne de ceux qui ont bénéficié de formation, ce sont les agents (État, communaux, intercommunaux) qui ont identifié les besoins. Nous retrouvons cette logique dans notre enquête qualitative : plus de la moitié des 42 conseils rencontrés déclarent avoir bénéficié d'une formation, mais que le choix de cette dernière n'émanait pas d'eux. La dépendance des conseils citoyens est sur ce point incontestable puisque très peu font le choix de leurs formations et le modèle le plus récurrent est celui de techniciens guidant les conseillers vers la formation.

Par ailleurs, ces formations, lorsqu'elles ont lieu concernent le plus souvent les conseils citoyens, et lorsqu'elles sont spécifiquement destinées à l'un des deux collèges, c'est quasiment systématiquement le collège habitants.

La logique est donc bien celle de former les profanes « pour les mettre à niveau » (ELU/H/7/a) et nous ne pouvons pas affirmer que la co-formation, ni même les formations conjointes, soient une pratique répandue : habitants et techniciens sont formés séparément.

Les formations sont assurées le plus souvent par un prestataire, ce qui, on va le voir, renvoie directement aux enjeux du marché participatif (Mazeaud, Nonjon, 2018). Les CRPV et les services de l'État sont également très présents pour assurer ces modules, quand les services communaux, eux, en sont porteurs pour 20 % des conseils citoyens renseignés (ONPV, 2018). En ce qui concerne le financement, c'est l'État qui est le plus présent, concourant pour presque 8 conseils citoyens sur 10 à leurs formations. La commune, elle, concourt pour seulement 3 conseils sur 10, et les conseils citoyens ne financent quasiment jamais leurs formations.

Présents pour guider voire faire les choix de formation, les agents communaux et leur municipalité ne s'investiraient en revanche que peu dans le portage : de fait, la majorité des agents communaux rencontrés affirment que leur rôle n'est pas de former les habitants.

**Le modèle le plus récurrent est celui de techniciens guidant les conseillers vers la formation**

### b) Qui forme-t-on à quoi ?

Les sujets des formations sont variés mais deux grandes catégories reviennent régulièrement :

- techniques sur les piliers, les acteurs, les enjeux de la politique de la ville et des politiques urbaines en général ;
- méthodologiques sur la prise de parole en public, les techniques de mobilisation, l'animation de réunions, la gestion de projet, d'association, etc.

Ces catégories font écho aux demandes des conseils citoyens qui se sentent illégitimes à porter des avis à la fois parce qu'ils n'auraient pas les compétences urbanistiques et administratives, et parce que leur fonctionnement ne leur permettrait pas de porter les paroles des habitants du quartier.

Sur le plan technique, créée en 2005 à l'origine pour former des professionnels, l'ERU a mis en place depuis la loi Lamy deux formations destinées aux conseils citoyens et à leurs animateurs. 13 % des conseils ont pu y



participer et la majorité, selon leurs propres dires, en ressortent satisfaits, voire (re)mobilisés autour du projet de rénovation de leur quartier. Nous avons pu assister à une session de formation, et comprendre pourquoi cette formation est particulièrement plébiscitée sur le terrain par ceux qui ont eu l'occasion d'y participer. Elle mériterait en effet d'être dispensée plus largement sur le territoire national et mieux connue (elle était ignorée par une bonne partie de nos enquêtés). Il serait également intéressant que la formation ERU aborde des questions plus larges que le réaménagement urbain (projets du NPNRU) et que la question du lien entre développement du quartier et développement du reste de la ville y soit clairement abordée. Il est très parlant par exemple que les conseillers participant à la formation travaillent sur un logiciel simulant un projet de renouvellement urbain sur un quartier utilisant une carte sur laquelle on visualise seulement le quartier et jamais toute la ville.

D'autres formations « techniques » sont dispensées le plus souvent par les CRPV et les services de l'État, principalement sur l'histoire, les logiques d'action et les différentes thématiques de la politique de la ville, mais aussi sur la gestion urbaine en général. Là aussi, l'objectif est bien souvent de donner des outils aux citoyens pour formuler un avis sur les thématiques sur lesquelles ils sont amenés, et contraints par la participation institutionnelle, à travailler. Enfin, des formations dispensées cette fois-ci le plus souvent par les prestataires de tous types, mais également par les CRPV, portent sur les missions des conseillers citoyens et les méthodes qu'ils peuvent employer pour les remplir.

L'enquête ONPV révèle également que très peu d'acteurs autres que les conseillers<sup>6</sup> profitent de ces formations, toutes catégories confondues (moins de 10 % en moyenne, suivant les thématiques). Si plus d'un quart des formations portant sur la gestion de conflit est dispensé à ces autres acteurs, ces derniers représentent seulement 4 % des bénéficiaires de formations sur les missions du conseil citoyen, 9 % pour celles sur les techniques de mobilisation et 7 % sur l'animation de réunions. Certes, il est logique que les autres acteurs institutionnels ne se forment pas au projet urbain. Cependant, nous pouvons questionner leur si net intérêt pour la gestion de conflit, qui révèle sans doute un vécu de la participation. Nous pouvons également nous demander pourquoi ils se forment si peu à des thématiques pour lesquelles les conseillers citoyens dénoncent régulièrement un manque de compétences côté institutionnel.

### c) De quoi parle-t-on en réalité ? Confusion entre formation, information et accompagnement

Beaucoup d'enquêtés confondent formation, information et accompagnement, et la plupart des acteurs ont recours au terme de « formation » pour évoquer des réalités très différentes. Deux éléments peuvent expliquer ce mélange.

Tout d'abord, le manque de clarté quant au rôle des conseils citoyens s'avère être souvent comblé par ces formations. Les conseillers citoyens en demande de formation semblent avant toutes choses à la recherche d'(in)formations sur leurs missions et sur l'environnement politique et technique dans lequel ils sont plongés. De fait, c'est ce qu'ils semblent obtenir pour la majorité : « On a suivi des formations, enfin c'est plus des informations » (CCHAB/H/4/a). Cependant, ces informations ne sont pas toujours neutres. Certes, nous avons observé des situations où les formateurs se contentent de transmettre des connaissances mais d'autres où ils les incitent à développer leur pouvoir d'agir, ou incarner une véritable indépendance. En expliquant son rôle à un conseil citoyen, en refusant l'indétermination, même temporaire, de ses missions, non seulement on l'informe, mais on lui donne nécessairement une direction qu'il n'aurait pas forcément prise. De ce point de vue, la place et le pouvoir discrétionnaires sur les messages de la formation laissés aux prestataires pose question pour la pérennisation de conseils citoyens autonomes et si possible indépendants.

En effet, nous observons sur le marché participatif une grande « hétérogénéité des formats, des sujets et des postures des formateurs » (Billen, 2017). En effet, ces prestataires sont présents auprès de différents conseils citoyens pour des missions variées, étant finalement à la fois en charge d'accompagner, de soutenir, d'émanciper, de former, d'outiller, d'informer, d'être des ressources, et ce en fonction des demandes exprimées plutôt par les

<sup>6</sup> Majoritairement techniciens, élus, représentants de l'État.



collectivités locales que par les conseillers eux-mêmes. Cette situation pose de vraies questions de cohérence des formations proposées et d'indépendance des conseils citoyens pour lesquelles aucune vue d'ensemble des prestataires de ce marché n'est disponible : « On a vu que ça partait un peu dans tous les sens, que chacun faisait ses formations (...) On n'a pas bataillé. » (ACLDL/F/4/a). Notons qu'à côté de ce marché, certains CRPV, plutôt que de former directement, voire d'accompagner les conseils citoyens – ce dont ils ont rarement les moyens – préfèrent mettre à leur disposition une liste de formations possibles dans leur région.

#### d) Des freins à la formation qui révèlent des enjeux politiques

La première difficulté liée aux formations, soulignée par la majorité des conseillers citoyens, est leur accès pratique : accès aux lieux et aux horaires, accès à l'information, accès aux congés et défraiements nécessaires. Il sera ainsi beaucoup plus difficile de prendre des congés et se rendre à Paris ou à la capitale régionale pour de jeunes actifs parents nouvellement engagés dans un conseil citoyen que pour des retraités habitués de la participation. Il ne faut pas sous-estimer les effets nuisibles de cette inégalité devant la formation pour des conseils citoyens dont la cohésion de groupe est faible : l'idée d'aller chercher « les plus éloignés » pourrait commencer ici.

La deuxième difficulté identifiée par une majorité d'enquêtés est le manque de formation des agents et des élus, ainsi que le manque de co-formation entre agents, élus et habitants. En effet, « le conseil citoyen a été décrété comme un partenaire de la politique de la ville, mais finalement, c'est le seul auquel on ne s'adapte pas. (...) Ce n'est pas aux conseils citoyens de se former à la politique de la ville, c'est aux acteurs de la politique de la ville de se déformer. » (EXPBE/H/4/a). Beaucoup d'enquêtés soulignent l'urgence qu'il y a pour les agents et les élus à se former pour vulgariser leur langage et leurs méthodes : « on est dans des processus complètement délirants (...) on dit n'importe quoi » (ACLDL/F/5/a)). Il s'agit aussi pour certains de développer leur capacité d'écoute réelle (Deboulet, 2012) ou d'animation de groupes (« [Ils n'ont pas de] techniques d'animation qui permettent de distribuer la parole et de construire de la parole diverse. » (CCAL/F/4/a)). Certains enquêtés expérimentent d'ores et déjà des solutions qui ont toutes en commun la co-formation des différents acteurs et consistant à mettre en synergie les professionnels, les chercheurs, les habitants, les militants associatifs, ou à multiplier les situations de frottement, de travail commun où les différents acteurs sont amenés à (re)connaître leurs compétences mutuelles, au-delà des simples « savoir d'usage » et « savoir technique ». Pourtant, les résistances sont fortes, rappellent plusieurs enquêtés. Certains agents n'auraient pas la conviction suffisante pour expérimenter une participation moins normée, ou bien craindraient d'y perdre de leur légitimité d'expert, de la même manière que certains élus craignent de perdre leur légitimité électorale.

**« Le conseil citoyen a été décrété comme un partenaire de la politique de la ville, mais finalement, c'est le seul auquel on ne s'adapte pas » (EXPBE/H/4/a)**

La troisième difficulté soulignée par certains enquêtés est le manque de formation critique, outil d'une potentielle indépendance : « C'est le côté poil à gratter des conseils citoyens qu'il faudrait développer. » (ACLDL/F/4/a). En effet, selon certains agents des services de l'État, le degré de technicité ne peut pas servir d'argument pour former les citoyens, « un élu doit être capable d'expliquer ça » (ISE/H/5/a). Toujours selon eux, il suffirait d'avoir accès aux clés de compréhension, à des repérages juste suffisants pour être en capacité d'interpeller leur maire lorsque ce dernier fait fausse route. Aussi, se pose la question de qui prend en charge cette formation critique, cette ouverture à la possibilité de questionner : des prestataires financés par les élus locaux ?

Finalement, brandir la formation pour faire des conseils citoyens des acteurs du contrat de ville ne suffit pas en soi. Cela suppose d'avoir conscience des problématiques qui lui sont sous-jacents : convictions et légitimité des agents et des élus, injonction contradictoire à rester habitant tout en devenant « connaisseur » de la politique de la ville, résistances à laisser les conseillers faire appel librement à des formations critiques, financement d'un marché participatif protéiforme incohérent. Notre enquête révèle clairement que ce sont ces enjeux plus que la formation en elle-même qui sont déterminants pour permettre aux conseils citoyens de dépasser le stade purement consultatif dans la politique de la ville et de participer activement aux instances techniques et politiques.

## Conclusion

« Les conditions d'une participation effective des conseils citoyens à la co-construction de la politique de la ville » (Lettre de mission CNDP, 2018) ne semblent pas complètement réunies. Non seulement les citoyens sont peu inclus dans la construction de cette politique, mais ils sont aussi relégués à des échelles, des rôles et des positions qui les empêchent d'avoir un quelconque pouvoir. L'ouverture des instances au public est une première étape à saluer et à améliorer, mais elle ne règle à elle seule aucun problème : elle se contente de les révéler. Le recours à la formation des conseillers citoyens comporte trop de biais pour être une solution pertinente en soi, en l'état actuel. En réalité, les formations ne semblent pas à la hauteur d'une véritable ambition démocratique.

# INTÉGRATION AU CONTRAT DE VILLE



© Eric Mercier, Agence Adesias

## DES TEMPORALITÉS DÉCALÉES

### ENTRE CONSEIL CITOYEN ET CONTRAT DE VILLE

Le temps de structuration du conseil citoyen constitue une première étape essentielle mais celle-ci peut prendre beaucoup de temps et générer du retard par rapport à l'avancement des projets liés contrat de ville. Il y a plusieurs temporalités et les membres du conseil citoyen souhaitent agir et voir des réalisations aboutir (le sentiment du fait accompli est important).

Cependant, les freins institutionnels, les lenteurs administratives ne favorisent pas une construction efficace, raisonnée et sereine. La plupart des conseillers ont le sentiment que les villes mettent parfois des freins à l'implication des conseils citoyens dans le projet de rénovation urbaine. Ils ne se sentent donc pas être vraiment utiles.

Malgré l'énergie, l'enthousiasme et l'engagement initial, les conseillers sont finalement frustrés de n'atteindre que très peu d'objectifs au regard de ce qui était prévu initialement. Ils relèvent également un décalage entre le temps du projet urbain et le temps des politiques (changement de mandat, etc.). Le travail effectué avec les élus est parfois à recommencer depuis le début après un changement d' élu.

*“Les temporalités sont différentes, de ce fait, il y a une démotivation.”*

## DES EXPERTS DE TERRAIN MAIS PAS DE RECONNAISSANCE INSTITUTIONNELLE

Quand certains membres des conseils citoyens arrivent à se structurer et à faire remonter une réelle expertise de terrain auprès des élus et des chefs de projet, certains ont le sentiment de ne pas être reconnus (à l'inverse de ce qui est annoncé à propos de l'expertise d'usage).. Les institutionnels et les élus ne leur donnent pas de légitimité. Les exemples qui ont été partagés dans 3 ateliers concernent l'expertise des habitants sur les transports (plan de déplacement, horaires), sur la sécurité à proximité des écoles, des collèges et sur la rénovation de leurs propres logements.

L'ensemble des participants s'accordent à dire qu'il leur est difficile (à différents degrés selon les communes) d'être reconnus comme des acteurs légitimes capables de prendre part aux décisions afférentes au contrat de ville. Ils souhaitent aussi être reconnus dans les idées qu'ils portent, et non être réduits au rôle de banque de données des élus.

*“Nous sommes la caution de la pseudo participation démocratique et citoyenne de la part des élus et sur les projets.”*

*“Chez nous, nos élus nous écoutent et nous soutiennent mais il y a quand même un mépris.”*



© Eric Mercier, Agence Adesias

## LE RÔLE ET LA PLACE DU CONSEIL CITOYEN DANS LE CONTRAT DE VILLE SONT DIFFICILEMENT PERCEPTIBLES

Certaines personnes reconnaissent qu'en tant qu'habitant non-engagé dans la vie de la collectivité, il est très difficile de percevoir les enjeux du conseil citoyen.

Le fonctionnement du contrat de ville est un dispositif complexe avec des temporalités que ne sont pas forcément celles des habitants. Le temps d'appréhension et de compréhension des différents dispositifs et du jeu d'acteurs met très rapidement certains conseils citoyens en décalage par rapport aux professionnels et aux élus. Les participants trouvent qu'ils ne sont pas suffisamment informés au début de la formation des conseils citoyens.

*“Nous sommes ignorants car ignorés.”*

*“On nous informe trop tard.”*

# Les conseils citoyens proposent de...

## UNE FORMATION DES MEMBRES DES CONSEILS CITOYENS MAIS ÉGALEMENT DES ÉLUS : « DES FORMATIONS ADAPTÉES À L'ENSEMBLE DES PERSONNES »

Il faut former et accompagner les habitants et « déformer » les schémas professionnels des représentants des institutions. La formation est un enjeu essentiel autant pour les conseillers citoyens, les élus que pour les agents territoriaux et les représentants de l'État. Ce constat dressé à l'issue des ateliers est unanime.

Les participants souhaitent que les formations soient uniformisées et qu'il y ait des temps communs de formation pour élus, agents (des collectivités territoriales et de l'État) et membres des conseils citoyens : bref, de la co-formation.

Ces temps passés ensemble autour d'une formation commune permettraient la création de premiers liens entre habitants et acteurs institutionnels par la rencontre, et d'établir un langage commun. Pour certains, il s'agirait d'un moyen de « mieux se comprendre les uns les autres », de partager des dossiers et valoriser l'expertise d'usage des habitants, de participer à l'élaboration des cahiers des charges lors de la mise en place du contrat de ville. Ainsi, les participants souhaiteraient que ces formations permettent une montée en compétence commune. Les élus locaux suivent, en moyenne, peu de formations au cours de leur mandat. Le droit à la formation des titulaires de fonctions électives locales est cependant inscrit dans la loi depuis plus de vingt ans. Certains proposent que la formation soit rendue obligatoire pour les élus et que les thématiques de formation puissent leur permettre de travailler sur leur posture et créer ainsi les conditions d'une réelle interaction entre élus et conseillers citoyens. Pour certains, ces formations des élus devraient être obligatoires. En cas de manquement à la formation obligatoire (y compris les élus qui doivent se montrer exemplaires de par leurs fonctions), des sanctions pourraient être prises pour les villes concernées. Des formations spécifiques sur l'histoire de la politique de la ville, le fonctionnement d'une collectivité territoriale, la connaissance de son quartier, la prise de parole ainsi que sur les techniques de mobilisation pourraient être également plus systématiquement proposées.



© Éric Mercier, Agence Adesias



© Éric Mercier, Agence Adesias

## PRÉVOIR LES ENJEUX ET LES LIMITES DE CES FORMATIONS

Plusieurs participants s'accordent pour souligner les limites de la formation, quelle qu'elle soit.

Selon certains participants, l'un des enjeux majeurs serait de réussir à créer un rapport égalitaire sans renvoyer les conseillers citoyens à un soi-disant manque de connaissance vis-à-vis des élus, des agents des collectivités locales et des services de l'État mais au contraire à les valoriser.

Pour d'autres, l'État et les collectivités locales doivent accorder des moyens aux membres pour qu'ils puissent se rendre à ces formations.

Il serait aussi souhaitable que les formations soient valorisées par les employeurs (possibilité pour les conseillers citoyens de s'absenter sans être dans l'obligation de poser un congé sans solde), que les formations ne soient pas toujours dans les mêmes villes et qu'elles soient davantage délocalisées en province.

Le choix de l'organisme de formation et des intitulés des formations n'est pas neutre. La posture des intervenants pose la question de l'indépendance vis-à-vis des commanditaires. Ainsi, former à la méthodologie de projet n'aura pas le même impact dans un groupe que former un groupe à s'organiser collectivement pour permettre l'émergence de propositions concrètes pour améliorer les conditions de vie des habitants.

Enfin, pour certains participants, il faut nuancer le besoin de formations supplémentaires pour les habitants, il suffit de regarder le nombre élevé de formations recensées sur le site internet des conseillers citoyens ([www.conseilscitoyens.fr](http://www.conseilscitoyens.fr)). Les participants ont exprimé leurs craintes face à d'éventuelles formations (financées sur des fonds dédiés aux conseils citoyens) sans tenir compte de leurs savoirs déjà acquis de manière formelle ou informelle. Ils alertent, enfin, sur le fait que si les conseillers citoyens ne doivent pas se transformer en expert, les professionnels doivent néanmoins s'adapter à eux tout en valorisant leurs expériences. « Proposer des formations et les rendre obligatoire pour l'ensemble des participant-e-s et acteurs proches des conseils citoyens (élus, professionnels des collectivités territoriales, représentant-e-s de l'état) »

« Tout doit être fait pour que les conseillers citoyens puissent réellement se saisir des sujets de fond et non pas seulement débattre des prochaines fêtes de quartier. »

## RECONNAÎTRE LE RÔLE PARTICULIER DU MEMBRE D'UN CONSEIL CITOYEN

Les participants regrettent qu'il n'y ait pas un réel statut de « conseiller citoyen » avec des moyens donnés pour assurer ce rôle.

## PARTIE 4

# L'ARTICULATION AUX AUTRES INSTANCES PARTICIPATIVES : SUPERPOSITION OU COMPLÉMENTARITÉ ?

74

## INTRODUCTION

Partant du constat que la complémentarité entre les différents dispositifs de la démocratie participative est difficile à atteindre, la lettre de mission appelle à se pencher sur l'articulation entre les conseils citoyens et les autres dispositifs existants. Selon les auteurs de la lettre, une articulation efficace est un élément central pour la pérennisation des conseils citoyens. Un focus serait ainsi nécessaire sur les liens des conseils citoyens aux conseils de quartiers<sup>1</sup> et au fond de participation des habitants (FPH) – instances pré-existantes – et aux tables de quartier<sup>2</sup> – instances en réponse.

Les textes de référence précisent à ce sujet que l'enjeu est d'éviter le mille-feuille participatif ainsi que les concurrences entre dispositifs. De fait, les résultats de notre enquête de terrain montrent que ces freins sont jusqu'ici bien présents : nous avons observé des concurrences entre conseils citoyens et conseils de quartier, entendu des critiques du mille-feuille participatif et analysé des liens non négligeables mais peu exploités entre tables de quartier et conseils citoyens.

Les conclusions de notre enquête sont ici beaucoup plus nuancées qu'en ce qui concerne la mobilisation ou l'indépendance des conseils citoyens<sup>3</sup>. En effet, l'arrivée de ce nouveau dispositif a bousculé quelque peu le champ participatif, qui est donc en cours d'évolution. La loi, de la même manière que le cadre de référence de 2014 et que la circulaire de 2017, stipule qu'un diagnostic des pratiques participatives aurait dû précéder la mise en place des conseils citoyens : il n'a que rarement été fait. La possibilité a été offerte aux communes de faire muer leurs conseils de quartier en conseils citoyens à condition que ceux-ci respectent l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, la présence d'acteurs locaux et d'habitants tirés au sort et la représentation du conseil aux instances de pilotage du contrat de ville : seulement 5 % des conseils de quartier ont suivi ce chemin (ONPV, 2017), alors même que les concurrences sont nombreuses entre les deux instances. Les textes présentent aussi la possibilité pour les conseils citoyens de faire appel, de participer, voire de porter le FPH, tout en prenant garde à ne pas être détournés de leur mission principale : lorsque nous avons observé ce portage, les situations étaient délicates et le conseil citoyen était souvent devenu un « animateur du quartier », perdant de vue le contrat de ville. Le cadre de référence de 2014 précise que les conseils peuvent soutenir des initiatives citoyennes : nous en avons quelques exemples.

<sup>1</sup> Pour une description des conseils de quartier, voir page 77.

<sup>2</sup> Pour une description de tables de quartier, voir page 79.

<sup>3</sup> Voir parties précédentes du chapitre 3.

Dans le contexte d'un champ participatif mouvant, nous remarquons que c'est l'absence de réponse précise et explicite à la question du rôle des conseils citoyens qui joue le plus dans leurs difficultés à y trouver leur place. Plusieurs conseillers citoyens, notamment du collège « habitants », perçoivent leur présence comme dérangeante pour les autres acteurs, institutionnels mais aussi associatifs : « On a bousculé les choses et ça n'a pas plu » (CCHAB/H/5/a). Face à ce constat, conscients d'une forme de nouveauté, beaucoup cherchent leur place en se définissant par opposition aux autres acteurs de la politique de la ville : « il fallait trouver sa place aussi, crédibilité oblige, auprès des habitants, sachant qu'il y avait aussi les conseils de quartier » (CCAL/H/3/a). Ainsi, pour certains, le conseil citoyen est une instance plus ouverte à la population qu'une seule association, car il est en partie constitué de plusieurs acteurs locaux, ou bien parce qu'il est indépendant, à l'inverse des conseils de quartier. Pour d'autres, il est une façon de mettre en synergie les associations du territoire. Pour d'autres encore, il est une association de quartier comme une autre, ce qui expliquerait les concurrences dans lesquelles il est pris. La plupart des conseillers rencontrés expriment leur désarroi face à cette recherche de leur position vis-à-vis des autres acteurs et fustigent un manque d'information transparente de la part des institutions sur leur pouvoir effectif. Si certains sont dans l'attente, par peur de « marcher sur les plates-bandes des autres » (CCAL/H/6/a), d'autres entreprennent : « Il y a la place qu'on nous laisse et la place qu'on prend » (CCHAB/F/6/a).

Face aux difficultés à identifier les prérogatives des uns et des autres dans le champ participatif, les différents acteurs – instances reconnues, associations ou responsables institutionnels – développent des stratégies et des arbitrages qui ne mènent pas toujours à une cohabitation des dispositifs fondée sur la complémentarité. Quatre ans après l'installation des premiers conseils citoyens, le champ participatif semble encore s'adapter. De fait, les relations des conseils citoyens avec les autres instances participatives sont « bégayantes » et floues : 40 % des conseils ne collaborent avec aucune autre instance participative (ONPV, 2018). Par ailleurs, tous ne sont pas encore mis en place.

## I - Un champ participatif institutionnel dans lequel il est difficile de trouver sa place

L'histoire de la démocratie locale n'est pas nouvelle et la majorité des acteurs nous le rappelle en entretien, que ce soit pour mentionner les innovations de certaines municipalités, ou pour souligner la fatigue que peut provoquer chez les citoyens l'inflation de l'offre participative. Entre les instances pérennes ou arènes stables – conseils de quartier, de jeunes, de résidents étrangers, etc. –, les procédures plus ponctuelles et d'autres dispositifs délibératifs, il est difficile de positionner les conseils citoyens. D'autant plus si ces derniers soulèvent des concurrences autour d'eux.

**Il est difficile de positionner les conseils citoyens. D'autant plus si ces derniers soulèvent des concurrences autour d'eux**

### a) Les acteurs institutionnels, concurrents et arbitres des instances participatives

Face à l'arrivée des conseils citoyens, certaines communes ont décidé d'expérimenter des articulations particulières entre dispositifs participatifs. Le plus souvent, ces arbitrages sont animés par la volonté de limiter les concurrences, mais passent par un très net contrôle des conseils de la part des municipalités, ou par leur mise de côté.

Les velléités de contrôle de la part des municipalités constituent une réaction observée à plusieurs reprises : parce que « les territoires n'avaient pas envie de voir arriver des OVNI[s] [...] des groupes autonomes dans cette capacité à se réunir, à choisir leurs sujets et à résoudre les problématiques liées à leurs sujets » (EXPASS/F/4/a), « tout devait être contrôlé, surveillé, maîtrisé. » (ACLDL/H/5/a). Ainsi, certaines communes ont décidé d'installer progressivement leurs conseils citoyens, afin d'observer l'un après l'autre comment ils étaient reçus dans les quartiers – repoussant par là-même le respect de la loi. D'autres ont opté pour des découpages géographiques empêchant toute mobilisation des conseillers citoyens, préservant ainsi aux conseils de quartier leur crédibilité locale. D'autres encore ont tenté de fusionner les conseils de quartier et les conseils citoyens sans appliquer les principes d'indépendance de la nouvelle instance. Ce choix du contrôle est souvent exprimé par les enquêtés institutionnels comme le résultat d'interrogations et d'un désarmement certain : comment rendre cette nouvelle instance efficace sans bousculer notre champ participatif ?

Certains territoires enfin ont confié la gestion du FPH aux conseils citoyens dans une logique « d'os à ronger » plus que pour leur permettre d'accéder à des financements supplémentaires. Ce dispositif s'est avéré un moyen de les détourner d'autres missions comme celle d'interpeller les pouvoirs publics. De fait, les conseils en charge du FPH font souvent face à un gros travail administratif (« Kafka ferait des cauchemars ! » (CCHAB/H/5/a)), ou



**Beaucoup de collectivités ont reçu les conseils citoyens comme une marque de défiance de la part de l'État vis-à-vis de leur capacité à faire participer leurs administrés**

bien à des conflits internes relevant de conflits d'intérêts. Nous l'avons déjà vu dans les pages précédentes : les élus locaux ont parfois vécu la création des conseils citoyens comme une concurrence vis-à-vis de leur légitimité, pouvoirs et prérogatives, notamment par crainte de voir des contre-pouvoirs politiques s'ériger sur leur territoire. Au-delà de ce frein, plusieurs d'entre eux, ainsi que leurs agents, nous ont exprimé leurs interrogations quant à l'existence d'autres dispositifs participatifs qu'ils avaient déjà développés ou favorisés dans leurs communes. Sans avoir systématiquement fait le diagnostic des pratiques du territoire recommandé par les textes de référence, beaucoup de collectivités ont reçu les conseils citoyens comme une marque de défiance de la part de l'État vis-à-vis de leur capacité à faire participer leurs administrés. Plusieurs élus nous ont expliqué qu'ils avaient déjà mis en place des conseils de quartier ou assimilés. C'est d'ailleurs cette logique de « chez moi, ça se passe très bien » qui prédomine dans les débats parlementaires en 2013. Les défenseurs de l'adaptabilité de la loi aux contextes participatifs locaux étaient alors aussi ceux qui étaient attachés à ne pas définir précisément ce que renfermait le terme de « co-construction » : « Laissons les territoires choisir et préservons la liberté d'initiative. L'amendement ne mentionne que la co-construction. Il appartiendra ensuite à chacun d'en donner sa définition. » (Pupponi, 2013). Il ne faut en effet pas sous-estimer les efforts que certaines collectivités déploient pour permettre la participation des citoyens aux décisions locales et la logique de la

tabula rasa semble souvent poser problème. L'État a donc été très mal perçu : « Leur première réaction, c'est de dire : « Ce n'est quand même pas l'État qui va nous apprendre. » » (ACL/H/5/a).

Ces doutes et résistances ne sont cependant pas universels et les différentes réactions renseignent sur la variété des intentionnalités possibles. Certains agents communaux ont vu dans les conseils citoyens des intérêts bien définis : développer une culture de la participation sur un territoire qu'ils considéraient en manque de cette pratique (« Par rapport aux habitudes locales, c'était un dossier anecdotique, c'était vu comme le gadget de la réforme » (ACLDL/F/4/a)) ou bien servir techniquement et financièrement le portage d'un projet urbain (« il va y avoir un nouvel acteur, l'État nous l'impose, mais c'est un outil qui va nous être utile par rapport au projet » (ACLDL/F/4/a)). D'autres considèrent y avoir sacrifié trop de temps et de moyens, contraints de délaisser certains dispositifs existants qui fonctionnaient par ailleurs très bien. On se rend ainsi bien compte que l'intégration des conseils citoyens dans un champ participatif déjà balisé n'est problématique qu'à la mesure de l'ambition qu'on y porte : si par exemple le critère d'indépendance est repéré comme une nouveauté par les acteurs institutionnels, la rivalité entre conseils de quartier et conseils citoyens a moins de probabilité d'être vue comme un risque.

#### **b) Conseils citoyens et associations : entre confusions et craintes de concurrence**

Entre les conseils citoyens et les autres modes de participation locale, les confusions des habitants sont nombreuses et résultent pour la plupart d'un champ participatif déjà « balisé », que ce soit par les associations de quartier, les conseils de quartier ou les autres instances spécifiques aux communes.

D'après nos entretiens, les distinctions ne semblent pas se faire entre conseils citoyens ou conseils de quartier, mais plutôt entre d'une part les citoyens et habitants qui sont investis localement dans une ou plusieurs de ces structures, et d'autre part ceux qui ne le sont pas. Cela renvoie au fait que l'on retrouve des participants similaires entre conseils citoyens et conseils de quartier ou assimilés. Cependant, les conseils de quartier sont largement décrédibilisés. Marqués par une forte dépendance et des rapports de clientélisme récurrents aux pouvoirs publics, un manque d'inclusion des nouveaux participants et une mauvaise qualité des débats (Birck, 2013), il semble qu'ils ne soient plus identifiés par les habitants comme des instances pérennes d'un partage effectif de pouvoir. Les « nouveaux » arrivés, conseillers citoyens, semblent donc écopier du passif participatif de leur territoire : cela n'a pas fonctionné avec les conseils de quartier, pourquoi cela fonctionnerait-il avec les conseils citoyens ? Par conséquent, les conseillers citoyens décrivent souvent les conseils de quartier comme une structure concurrente en superposition, notamment parce qu'ils agissent sur des territoires qui sont plus larges et moins contraints que ceux des QPV, mais qui peuvent les intégrer. Cette concurrence soulignée, cela permet aux conseillers citoyens d'en appeler à une distinction claire des rôles : aux conseils de quartiers l'animation et le cadre de vie, aux conseils citoyens le contrat de ville (« Si le conseil citoyen a pour ambition de défendre la pose de [pots de fleurs] dans une rue, il y aura collusion : si le conseil de quartier le fait bien, il faut le laisser faire » (CCAL/H/6/a)).



## → CONSEILS DE QUARTIER

Les conseils de quartiers sont régis par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dite loi Vaillant. Structures instituées par le conseil municipal, et rarement à l'initiative d'une demande sociale, ces dispositifs associent les habitants d'un quartier à la gestion municipale. Ils sont obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants, et facultatifs pour les communes de 20 000 à 79 999 habitants, ils sont constitués d'une part d'élus locaux, d'habitants volontaires, d'associations d'habitants et de personnes ressources désignées par la mairie. Leur rôle se limite à celui d'avis et de propositions sur toutes questions intéressant le quartier ou la ville (amélioration du cadre de vie, mise en place de nouveaux équipements publics...). La mairie peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier. Leur espace de parole et de projet est circonscrit au quartier, et ils sont le plus souvent interprétés comme des interfaces entre les pouvoirs publics et les habitants. Il leur est aujourd'hui reproché un manque d'indépendance, de liberté, et donc d'efficacité.

Pour autant, tous les acteurs ont bien perçu la rupture réelle et potentielle, selon les déclinaisons locales, que les conseils citoyens représentent en termes de mission, d'ambitions et de moyens. Si les conseils citoyens présentent des dysfonctionnements importants, ces derniers restent moins importants par rapport aux limites propres aux conseils de quartier. Aussi, face à une prolifération d'instances et de démarches participatives, l'effort et le pari d'ajustement et d'amélioration mériteraient de porter sur l'instance qui a le plus de potentiel pour améliorer la participation dans le domaine de la politique de la ville.

Vis-à-vis des associations, la question de l'articulation se pose en termes de concurrence entre les deux collèges des conseils citoyens. Même si certains conseillers ne font aucune différence entre les deux, et même si les textes de référence ne le préconisaient pas particulièrement<sup>4</sup>, les acteurs locaux ont très souvent été appelés par les communes comme ressources pour les aider à lancer les conseils citoyens. Ils ont été sollicités nommément pour participer aux conseils, du fait de leur connaissance du quartier et de ses habitants, de leurs compétences de mobilisation et de leur habitude des logiques administratives. Ce décalage, cette différence de traitement en quelque sorte, en actant une distinction d'ancienneté et d'expérience dans le quartier, semble avoir cristallisé dans certains conseils citoyens des rapports de suspicion, notamment politique, et des conflits répétés : « Il y a un savoir qui est scindé entre les habitants et les acteurs locaux. » (CCHAB/F/4/a). Certains conseillers nous ont ainsi souligné que, même si la présence des acteurs locaux était indispensable pour les raisons mentionnées ci-dessus, la distinction entre les collèges était dommageable à la confiance.

**Si les conseils citoyens présentent des dysfonctionnements importants, ces derniers restent moins importants par rapport aux limites propres aux conseils de quartier**

### c) Le collège acteurs locaux : détourner ou faciliter les conseils citoyens

Les entretiens menés permettent de montrer que les acteurs locaux développent également des stratégies afin de s'articuler aux conseils citoyens dont ils font souvent partie. Certains l'appréhendent comme une structure dont ils ne sont pas vraiment membres : ils en parlent sans s'inclure (le « nous » est très peu utilisé) et ne voient pas comment l'aider ni quoi lui apporter. N'étant pas toujours habitants du quartier, les membres du collège associatif ne se considèrent souvent pas légitimes à y intervenir. Aussi considèrent-ils le conseil citoyen comme une ressource pour leur activité principale : « La participation aux réunions du conseil citoyen a, cette année encore, permis d'assurer notre visibilité et de conforter notre implication auprès des habitants des quartiers » (CCAL/F/4/a). D'autres tentent de détourner les conseils citoyens. Ils y voient un vecteur, une occasion de

<sup>4</sup> En dehors d'une phase de diagnostic des pratiques participatives du quartier.

## L'hétérogénéité du collège acteurs locaux mérite sans aucun doute d'être travaillée

mobilisation pour une cause qu'ils défendent par ailleurs, et investissent donc le conseil afin de pousser ses membres à s'emparer de cette cause, ce qui peut créer de lourds conflits. Il arrive que les conseillers citoyens résistent à cette prise de position et reprochent aux acteurs locaux d'avoir « déjà marqué leur territoire » (CCHAB/H/5/a). Enfin, certains acteurs associatifs nous disent avoir vu dans le conseil citoyen une finalité de transformation sociale. Ils prennent alors à cœur une mission de facilitateur et partagent leurs expériences militantes : « [Mon association] a vu dans ça l'occasion que les habitants puissent effectivement avoir une réelle possibilité de débat et de décision. (...) On n'y est pas allé pour pouvoir jouer notre carte, mais on y est allé pour accompagner les habitants à prendre cette place-là. » (CCAL/H/5/a).

Il est important enfin de noter que cette articulation entre les deux collèges souffre d'un biais important dû à la présence massive des associations et au manque d'acteurs économiques du quartier dans le collège acteurs locaux : un quart à peine des membres du collège acteurs locaux des conseils citoyens renseignés sont des acteurs non associatifs, et parmi eux, 58 % sont des commerçants (ONPV, 2018). Sur le terrain, nous avons rarement vu plus d'un acteur non associatif par collège d'acteurs locaux. Il s'agit là d'une question qui est très peu prise en compte par les collectivités lorsqu'elles constituent ce collège, pourtant c'est bien là que le premier embryon d'articulation du collège habitant avec d'autres acteurs du quartier et de la ville pourrait avoir lieu. L'hétérogénéité du collège acteurs locaux mérite sans aucun doute d'être travaillée.

## II - Complexe collaboration entre les conseils citoyens et les tables de quartier

Depuis 2014, face à la déception de la loi Lamy qui est souvent perçue par plusieurs habitants, militants et chercheurs comme un détournement des recommandations du rapport Bacqué – Mechmache, une vingtaine de tables de quartier expérimentales se sont mises en place avec l'appui de la Fédération des Centres Sociaux de France et la Coordination nationale Pas sans Nous (soutenues financièrement par le CGET). En parallèle et indépendamment de cette expérimentation, d'autres tables de quartiers ont émergé, inspirées par le rapport de 2013. Ce dispositif se fonde donc sur une mise en question des limites des conseils citoyens (absentéisme, fermeture, pouvoir flou et détournements multiples).

Une grande partie de l'analyse des acteurs que nous avons rencontrés qui sont impliqués dans les tables de quartier est consacrée à souligner ce qui les différencie des conseils citoyens. Caractérisées par leur souplesse et leur dimension plus ascendante que les conseils citoyens,

les tables de quartiers déterminent les formations, leurs thèmes de travail et leur fonctionnement interne en partant des besoins et ressources des habitants. Elles créent donc une mise en confiance car l'autonomie semble y être plus honnête et palpable que dans les conseils citoyens<sup>5</sup>. Elles permettraient aussi une véritable mobilisation citoyenne par l'échelle à laquelle elles agissent : sur des thématiques appropriables par tous, allant s'installer au pied des immeubles, etc. L'enjeu est bien de rendre les participants acteurs de leur dispositif : « Le plus gros boulot qu'on puisse avoir sur les questions de la participation, c'est de faire comprendre aux gens que chacun est capable ». (TE/H/4/a). Ce travail de « ne pas faire à la place de » suppose de laisser libre le temps et les dynamiques de la participation. Selon un des enquêtés, en fixant des objectifs de réussite politique ou technique à la participation (à quoi doit-elle servir ?), le risque est que les agents forcent la réalisation de projets et se substituent aux habitants si les actions prennent trop de temps à se mettre en place. Les tables de quartier, elles, n'afficheraient d'autre objectif que de créer les conditions de la participation, ce qui implique d'accepter le risque que des projets n'aboutissent pas. Les tables se heurtent toutefois à leur manque de reconnaissance institutionnelle et de contacts avec les pouvoirs publics. Autrement dit, dès qu'il s'agit de monter en généralité dans les thèmes ou bien de porter les positions des habitants aux responsables politiques, les conseils citoyens restent des instances vues comme plus efficaces et plus légitimes, car ils sont institués par la loi.

Les entretiens ont fait apparaître des pistes en termes d'articulation. Si les acteurs institutionnels qui font la différence entre les deux dispositifs y voient principalement un enjeu de revitalisation des conseils citoyens,

<sup>5</sup> Voir chapitre 3, partie *L'impossible indépendance des conseils citoyens ?*

## → LES TABLES DE QUARTIER, UNE INSTANCE AMENÉE À DIALOGUER AVEC LES CONSEILS CITOYENS

Issue du Québec des années 1960, les tables de quartier sont des espaces citoyens, libres d'accès et de participation, qui réunissent associations ou habitants mobilisés à l'échelle du quartier et se font l'écho de leurs paroles, traitent de leurs problèmes, colères, et envies d'agir. La mobilisation se fait sur la base de l'intérêt des participants. L'objectif affiché est celui d'une transformation sociale par le développement du « pouvoir d'agir » et de la « co-construction » des politiques publiques : s'auto-organiser pour améliorer collectivement les conditions de vie dans les quartiers populaires. Plusieurs principes de fonctionnement sont développés pour permettre de pallier les manques des conseils citoyens : ne pas labelliser la démarche, l'ouvrir au maximum en limitant les critères de participation, partir des enjeux propres aux participants et les intéressant directement, garantir l'autonomie de fonctionnement ainsi que des pratiques les plus démocratiques possibles (pas de différence de statuts par exemple). À l'heure actuelle, il semble que les résultats en termes de mobilisation citoyenne soient beaucoup plus évidents que pour les conseils citoyens : « L'enjeu, pour les tables de quartier, mais aussi pour toutes les formes de démocratie participative, se situe aujourd'hui autour de la question du pouvoir, entre une conception du pouvoir concentré entre les mains de quelques personnes qui seraient garantes de l'intérêt général et la notion de pouvoir partagé, où chaque citoyen est reconnu dans sa capacité à construire du commun. » (Madelin, 2018).

« un support pour la vie des conseils » (ELU/F/6/a), les participants de ces tables voient plus loin. Il y a selon eux entre conseils citoyens et tables de quartier une complémentarité des sujets abordés (local vs. politique) et des légitimités (légitimité habitante vs. légitimité institutionnelle). Les tables pourraient donc se penser comme un laboratoire d'idées qui alimenterait un fonctionnement plus indépendant et démocratique des conseils citoyens. Ces derniers pourraient aussi devenir un relais des propositions des tables auprès des pouvoirs publics. Selon plusieurs participants de la journée nationale des tables de quartier organisée le 21 septembre à la Bourse du Travail de St-Denis, les tables pourraient finalement donner aux conseils citoyens « les pouvoirs dont ils n'ont que la cape ».

Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui, les relations entre ces deux dispositifs sont plutôt anecdotiques à l'échelle nationale puisque seulement 6 % des conseils citoyens renseignés collaboreraient avec des tables de quartier (ONPV, 2018). Il semble donc que nous assistions à une mobilisation en phase de développement sur laquelle il serait opportun et souhaitable d'investir.

**Les tables de quartier pourraient donc se penser comme un laboratoire d'idées qui alimenterait un fonctionnement plus indépendant et démocratique des conseils citoyens**

### Conclusion

Notre enquête a permis de souligner les difficultés de l'ensemble des acteurs à se positionner dans un champ participatif bousculé par l'arrivée des conseils citoyens. Le vide laissé par le manque de clarté dans les objectifs et les ambitions de chacun de ces dispositifs occasionne des confusions et des concurrences face auxquelles conseillers citoyens, pouvoirs publics et militants associatifs développent des stratégies. Ces dernières ne favorisent pas toutes une place et un rôle actif au conseil citoyen dans les politiques urbaines, bien au contraire. Toutefois, on observe des débuts de complémentarité, notamment avec les tables de quartier, puisque l'effort est fait de distinguer de manière réflexive les rôles, pouvoirs et ambitions de chacun.

# ARTICULATION AUX AUTRES INSTANCES PARTICIPATIVES



© Eric Mercier, Agence Adesias

## CONFUSION DES RÔLES

Il y a régulièrement une confusion entre les rôles du conseil de quartier et ceux du conseil citoyen : les éclaircissements nécessitent du temps au sein des conseils citoyens.

Il y a aussi une confusion sur le lien des conseils citoyens aux pouvoirs publics : parfois, les conseils citoyens sont considérés comme des élus par les autres citoyens. D'ailleurs, les municipalités demandent parfois des comptes aux conseils citoyens comme s'ils percevaient des subventions.

Ces confusions sont logiques. On retrouve souvent les mêmes personnes dans les différentes instances (comité de quartier, parents d'élèves, collectif plus ou moins formels, personnes ressources).

## RECONNAISSANCE DIFFICILE DES TABLES DE QUARTIER

Dans certaines communes, le conseil citoyen est perçu comme un moyen de contre-pouvoir par la mairie, alors qu'il devrait être considéré comme une ressource. Cette perception est surtout associée aux conseillers citoyens participant à d'autres instances dites plus « politisées », comme les tables de quartier.



# *Les conseils citoyens proposent de...*

## « CRÉER UN RÉSEAU PHYSIQUE NATIONAL DE CONSEILLERS CITOYENS »

Certains conseillers citoyens ont rappelé la nécessité de se constituer en réseau, et d'organiser des rencontres physiques. Il n'a pas été exprimé le besoin que l'institution s'en charge, à part pour permettre des échanges de contacts.

© Eric Mercier, Agence Adesias



© Eric Mercier, Agence Adesias



© Eric Mercier, Agence Adesias





Chapitre

# 4

**CONCLUSIONS  
GÉNÉRALES ET  
PRÉCONISATIONS**



## ET POURTANT...

### I - Un échec ou un mauvais départ? Oser la participation

Comprendre les risques dans lesquels la participation institutionnalisée se trouve empêtrée ne doit pas enfermer dans la dénonciation stérile d'un tableau sombre, d'autant que la consigne politique à l'origine de ce rapport est claire : avoir un regard critique, et tiers, sur les conseils citoyens en vue d'améliorer leur organisation et la rendre plus cohérente avec les objectifs initiaux.

84

Le diagnostic que nous avons esquissé dans les pages précédentes présente une instance nouvelle (née en 2014), donc difficile à évaluer après quatre ans d'existence à peine, qui a été mise en place de manière très diversifiée sur le territoire national par les collectivités, pour plusieurs raisons : une difficile réception de la nouvelle géographie prioritaire avec des quartiers nouveaux entrants mais aussi des sortants ; la mise en place du nouvel outil des contrats de ville à l'échelle intercommunale ; et surtout la résistance des collectivités à partager une partie de leur « compétence participative » avec l'État, à adhérer au principe de la co-construction, et à ouvrir des espaces réels de contre-pouvoirs citoyens. Nous avons constaté que les conseils citoyens reproduisent des difficultés propres à la démocratie participative institutionnalisée telle qu'elle est pratiquée dans le domaine de la politique de la ville depuis une trentaine d'années. Plus particulièrement, ils souffrent d'une vision de la participation comme simple complément à la décision (surtout des décisions à faibles enjeux), comme un levier n'ayant un effet que sur les projets urbains à périmètre limité et indépendant du reste de la ville. Il s'agit trop souvent d'une vision qui ne prend pas en compte la capacité potentielle de la participation à être une occasion d'échanges, de mobilisation et de transformation sociale, donc un outil ayant un effet aussi sur les individus et sur les enjeux de démocratie dans des territoires particulièrement touchés par l'abstentionnisme, la marginalisation sociale, spatiale et politique. La crainte des élus de voir les conseils citoyens – et de manière plus générale la démocratie participative – remplacer leur légitimité a été soulignée comme un élément qui mériterait d'entrer dans le débat public. Elle participe au manque important de portage politique dont souffrent les démarches de participation, surtout lorsqu'elles essaient d'échapper au contrôle de la municipalité.

Les conseils citoyens ont donc porté dès leur création ce capital de défiance venant de la sphère décisionnelle. Ils ont dû se confronter également au désenchantement et au désintérêt des acteurs de terrain et des habitants souvent déçus par les précédents dispositifs de participation. Dans ce contexte, leur originalité, leur potentiel transformatif a souvent été occulté ou négligé par les acteurs institutionnels.

Les conseils citoyens souffrent enfin d'un péché originel : celui de leur imprinting procédural. Ils représentent en effet la réponse à caractère procédural à un enjeu à caractère politique posé, entre autres, par le rapport Bacqué-Mechmache. Ils ont été enfermés dans des règles paralysantes, les empêchant d'être flexibles, ouverts, souples, adaptables, et en même temps outillés pour mener des actions diversifiées.

La liberté et l'initiative de leur déclinaison laissées aux territoires ne concernent en effet que les collectivités et non pas les collectifs que les conseils citoyens devraient incarner : les collectivités ont pu opérer plusieurs choix en termes de portage, d'accompagnement, de méthode de tirage au sort qui ne sont pas sans effets sur les conseils citoyens et leur capacité d'action, voire d'existence. À l'inverse, les conseils citoyens n'ont eu le plus souvent que le choix de savoir s'ils allaient se constituer ou pas en association pour accéder à une plus large autonomie et à des ressources supplémentaires.

La volonté des parlementaires de « [laisser] les territoires choisir et [de préserver] la liberté d'initiative » (Pupponi, 2013) semble avoir permis le développement de situations extrêmement variables du point de vue des moyens mis à disposition comme de l'accompagnement des conseils citoyens. Nous retrouvons dans cette façon de faire le principe d'une politique de la ville décentralisée et municipalisée : les maires concernés sont responsabilisés dans l'application locale de cette politique dérogatoire de rééquilibrage des inégalités territoriales. Les élus locaux le plus souvent municipaux se sont donc emparés, avec plus ou moins d'intérêt et de volonté, des conseils citoyens pour les mettre en place, participant ainsi à une « municipalisation » de ce dispositif, inscrivant les conseillers dans des problématiques de gouvernance et de jeux de pouvoirs locaux, alors qu'ils devraient pouvoir

répondre à des enjeux plus globaux. C'est ce qui transparaît dans le fait qu'une majorité de conseils citoyens est engagée dans des actions d'animation de quartier, ou bien confinée à l'échelle de son quartier. « Toute la dynamique institutionnelle à l'œuvre de la politique de la ville française concourt donc à inhiber l'émergence d'une capacité d'action autonome des habitants » (Kirszbaum, *in* Jazouli, Loubière, 2011).

Concernant les mécanismes de fonctionnement des conseils citoyens, notre diagnostic montre que l'indépendance des conseils citoyens est un horizon très complexe à atteindre, et que l'autonomie en tant que droit à s'auto-organiser n'existe parfois même pas. Que ce soit par les modalités d'attribution des moyens ou par le type d'accompagnement choisi, le manque d'ambition et donc de portage politiques sont flagrants.

Dans ces conditions, nous avons remarqué qu'il est très compliqué pour les conseils citoyens de contribuer « à toutes les étapes de l'élaboration des contrats de ville, au même titre que l'ensemble des acteurs institutionnels mobilisés dans le cadre de cette démarche » (Cadre de référence, 2014). La difficulté à les intégrer aux instances de décision est souvent justifiée sur le terrain comme la résultante du manque de formation des habitants à l'approche technique et technocratique de la politique de la ville.

La formation est en effet un élément important dans l'installation et dans l'outillage des conseils citoyens, mais à condition que la formation aborde les enjeux les plus structurants de la politique de la ville, qu'elle puisse donner les outils pour que les citoyens se positionnent sur autre chose que les projets urbains en eux-mêmes et questionnent les choix et les orientations politiques.

Enfin, notre regard sur l'essoufflement et la démobilitation des conseils citoyens et sur leurs ressorts confirme une fois de plus la nécessité que les pouvoirs publics mettent en place toutes les conditions pour que la participation soit vécue et pratiquée pour ce qu'elle est au fond : un acte politique. Notre diagnostic l'a mis en lumière : si les conseils citoyens ne s'occupent pas des questions qui leur tiennent à cœur, s'ils ne sont pas intégrés aux enjeux de la rénovation et du contrat de ville, s'ils n'ont pas les moyens de leurs ambitions, ils risquent de devenir des contenants dépourvus de valeur ajoutée.

## II - Repolitiser la participation citoyenne dans les quartiers prioritaires

Le diagnostic que nous avons produit se veut résolument critique car il est censé nourrir des actions d'ajustement. Il ne faudrait donc pas faire l'erreur de croire que ce qui ressort *in fine* est la nécessité d'abandonner cette instance de participation. C'est exactement le contraire. Le diagnostic a montré un certain nombre d'éléments et d'aspects critiques, ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas bien. Il a également montré le potentiel novateur des conseils citoyens. Cet élément a été souligné à plusieurs reprises sur le terrain et il constitue une sorte d'idéal type de conseil citoyen, un modèle vers lequel tendre.

Il ne faut pas oublier que les conseils citoyens sont venus rompre en 2014 le silence participatif de la politique de la ville après plusieurs années où cette question avait été largement mise de côté (Epstein, 2015). Formellement, ils ont porté l'ambition de la co-construction jusqu'aux instances décisionnaires de la politique de la ville (les contrats de ville), reconfigurant sa gouvernance. Ils ont représenté à la fois une rupture, une innovation et une ambition importantes. Nous proposons de repartir de ce point de départ, sachant que même si tous les réajustements proposés sont opérés et l'ambition réaffirmée, il ne faut pas appréhender les conseils citoyens comme le dispositif qui incarne à lui tout seul la participation citoyenne dans les quartiers prioritaires.

Ainsi une recommandation générale se dégage naturellement de notre diagnostic : réinvestir la dimension politique des conseils citoyens.

**Il est nécessaire que les pouvoirs publics mettent en place toutes les conditions pour que la participation soit vécue et pratiquée pour ce qu'elle est au fond : un acte politique**

### III - Dix préconisations pour relancer les conseils citoyens

La lettre de mission des ministres demandait à la CNDP de « proposer des leviers susceptibles d'ancrer dans le temps et dans les territoires les conseils citoyens ». Quelques précisions s'imposent pour mesurer correctement les recommandations et les préconisations que nous faisons ici.

Tout d'abord, ces préconisations sont issues du diagnostic que nous avons fait grâce aux trois volets d'enquête. En effet, il est apparu que la majorité des freins que connaissaient les conseils citoyens relève d'une perte de sens et de vision du dispositif. Pour ancrer ce dernier dans le temps et dans l'espace, il faut lui donner un souffle que seules les idées portent, et absolument pas les procédures : il faut redonner du sens à cette instance, réinsérer du politique au sens propre du terme, bref, se donner les moyens des ambitions politiques émises en 2014. L'inverse reviendrait très certainement à enfoncer un nouveau pieu dans les fissures qui apparaissent entre les territoires et à animer le brasier de la défiance populaire vis-à-vis des institutions et de la démocratie. Les suites qui seront données à ces préconisations permettront d'apprécier l'ambition portée par le Gouvernement en matière de démocratie, de politique de la ville et de cohésion des territoires.

Ensuite, ces préconisations sont issues en quelque sorte du terrain, il a suffi d'aller les chercher. Elles ne viennent pas d'un travail isolé au siège de la CNDP : elles nous ont été inspirées par les « bonnes pratiques » de certains acteurs du territoire, ou bien les « bonnes idées », lorsque les pratiques n'étaient pas encore mises en place. Loin d'un diagnostic entièrement noir, nous tenons à saluer les idées et le travail menés par plusieurs conseillers citoyens, associations, agents et élus afin de développer une véritable co-construction des politiques publiques. Ces propositions ont ainsi été pour une bonne partie testées auprès des acteurs que nous avons rencontrés dans les volets qualitatif et participatif. Pour cela, il fallait se donner le temps et les moyens de la connaissance et de l'échange.

**Il faut redonner  
du sens à cette  
instance, réinsérer  
du politique au  
sens propre du  
terme, bref, se  
donner les moyens  
des ambitions  
politiques**

Enfin, ces préconisations sont particulièrement faciles à mettre en œuvre, avant les nouveaux contrats de ville ou leur prolongation. En effet, elles sont précises, concrètes, et ne demandent pas de refonder la loi de 2014, encore moins de faire table rase d'une participation institutionnalisée nouvelle. Leur portée politique est pourtant forte car elles proposent des ajustements qui prescrivent une conduite sans la décrire, qui donnent une direction, un « pour quoi faire » – une démocratie plus complète – tout en laissant les citoyens libres de décider comment ils s'en empareront. Il s'agit en effet de retravailler les conditions pour rendre possible la participation effective des habitants à la politique de la ville. L'institutionnalisation de la participation présente l'avantage de porter, c'est-à-dire de rassembler les moyens de faisabilité et d'émergence d'engagements locaux.

Ces préconisations sont mesurées et très circonscrites et elles ne résoudront pas tous les problèmes des conseils citoyens. Elles visent néanmoins à lever les freins actuels, les blocages. Nous savons que si rien ne change, il y a un risque réel que les conseils citoyens « s'éteignent », deviennent invisibles, se banalisent comme d'autres dispositifs participatifs qui n'ont aucune prise sur les trajectoires de ces quartiers. Le réajustement, la réaffirmation des conseils citoyens n'est pas non plus une opération immédiate dont les bénéfices seraient visibles au bout de quelques mois. Passer d'une approche procédurale à une approche processuelle de la participation est une opération longue et qui demande tout d'abord aux décideurs d'y croire, de « s'y accrocher ». Il faudra favoriser l'émergence d'espaces de participation ouverts, flexibles, à géométrie et composition variables, et les outiller pour leur laisser toute leur marge de manœuvre sans plus passer par une reconnaissance formelle et préalable avant de leur « donner la parole ». Il faudra avoir le courage de la confiance.

Nous empruntons le programme à suivre à Italo Calvino :

« L'enfer des vivants n'est pas chose à venir ; s'il y en a un, c'est celui qui est déjà là, l'enfer que nous habitons tous les jours, que nous formons d'être ensemble. Il y a deux manières de ne pas en souffrir. La première réussit aisément à la plupart : accepter l'enfer, en devenir une part au point de ne plus le voir. La seconde est risquée et elle demande une attention, un apprentissage continu : chercher et savoir reconnaître qui et quoi, au milieu de l'enfer, n'est pas l'enfer, et le faire durer, et lui faire de la place. »

## 1- Respecter les règles d'un tirage au sort efficace et centraliser sa mise en place

Le tirage au sort est théoriquement un bon moyen de toucher les personnes les plus éloignées du débat et de la décision. Cependant, difficile à mettre en place et nécessitant un accompagnement des personnes tirées au sort, il a induit des pertes de temps et d'énergie et des arbitrages chez les agents en charge de l'appliquer. Il doit donc être facilité et sa neutralité doit être garantie.

Pour cela, il serait utile de stipuler un accord national, entre l'État et les grands bailleurs, EDF et les opérateurs téléphoniques, pour automatiser la mise à disposition des listes. Les trois étapes du tirage au sort (préparation, réalisation concrète du tirage, et suivi et accompagnement des personnes ainsi sélectionnées) ne peuvent pas être gérées par les agents des collectivités. Une liste de prestataires (maximum 5) peut être établie au niveau national, par le CGET, pour identifier des prestataires agréés qui seront chargés de réaliser les tirages sur tout le territoire national.

Quoi qu'il en soit, proscription doit être faite de tirer au sort sur des listes de volontaires. Cela ne signifie pas pour autant de refuser l'accès aux conseils citoyens à ceux qui se porteraient volontaires. Dans un contexte de défiance démocratique et d'abstention, il faut mesurer la violence qui est faite en faisant appel à des citoyens volontaires pour finalement leur refuser l'accès à l'exercice d'un engagement citoyen. Les volontaires pourront faire partie des conseils citoyens, mais l'objectif de la diversification des participants ne peut être atteint qu'avec un tirage au sort réalisé dans les règles de l'art. Il serait d'ailleurs souhaitable de mixer la méthode du tirage sort avec d'autres types d'actions d'*outreach* pour aller chercher les publics les plus éloignés.

## 2 - Créer de nouveaux droits relevant de l'exercice de la citoyenneté, notamment un droit d'indemnisation, et en informer largement les conseillers citoyens

L'engagement citoyen est impossible sans de véritables aménagements pratiques. Il faut donc, à l'échelle nationale :

- que le CGET diffuse largement et à tous les futurs conseils citoyens tirés au sort et à tous les membres qui y siègent déjà une fiche sur leurs droits relevant de l'exercice de la citoyenneté (L2017-86, art.10);
- instaurer un droit d'indemnisation dans une logique de valorisation du temps de travail bénévole;
- instaurer des congés associatifs supplémentaires aux 25 jours de congés payés annuels.

## 3 - Reconnaître une forme juridique nouvelle et propre aux conseils citoyens qui dépasse les contraintes associatives et qui serait une véritable forme de reconnaissance

La première des étapes à l'indépendance des conseils citoyens est de rendre possible leur fonctionnement autonome et sans ingérence. Les conseils citoyens ne peuvent pas dépendre de l'aide et de toute forme d'approbation de la collectivité qui leur sont actuellement indispensables pour accéder aux financements, aux moyens matériels et aux droits (par exemple, déposer des projets soumis à examen pour obtenir des financements, demander le droit à un défraiement, ou la clé d'un local). Pour se débarrasser de ces lourdeurs administratives qui découragent les conseillers citoyens mais rendent aussi possibles des dérives d'ingérence et de contrôle de la part des municipalités, il faut créer et reconnaître une forme juridique nouvelle et propre aux conseils citoyens qui permette de se libérer des contraintes budgétaires inhérentes aux associations ou aux collectifs informels. Celle-ci leur permettra de toucher leur budget directement de l'État et d'automatiser l'accès aux moyens matériels. Bien évidemment, les conseils citoyens auront toujours le devoir de produire les justificatifs des dépenses effectuées mais non la justification des actions menées.

Cette préconisation est très facile à mettre en place puisqu'il suffit de s'inspirer de ce qui existe déjà dans d'autres pays, comme l'Italie, où des formes de financement direct aux collectifs d'habitants non constitués en association sont prévues par la loi. Par ailleurs, elle permettra de débloquer plusieurs autres freins auxquels les conseils citoyens se heurtent actuellement. La création d'un statut spécifique au conseil citoyen est enfin une forme majeure de reconnaissance et d'outillage.

#### **4 - Mettre en place de manière obligatoire un budget bi-poste clairement défini et dédié aux conseils citoyens**

Ce n'est pas tant la quantité de moyens que leurs modalités d'accès et d'affectation qui posent des problèmes d'indépendance et d'autonomie aux conseils citoyens : le manque de transparence, les difficultés d'accès pour certains et les différences entre territoires posent question. Il faut donc clarifier et rendre visible l'accès à ces moyens. Pour cela, l'État doit prendre en charge ce financement et un représentant de l'État doit en être le garant. Le budget doit être simplifié en deux postes, et la mise à disposition des sommes doit se faire une fois dans l'année, à date fixe, sur un compte bancaire (existant par le fait d'une forme juridique propre) : d'une part 5 000 € annuels par conseil citoyen pour le fonctionnement (matériel compris) ; d'autre part 20 000 € annuels par conseil citoyen pour pouvoir faire appel à une expertise indépendante comme le propose la circulaire de 2017, ou pour tout autre type d'activité, action ou projet (par exemple participer à des formations choisies par les conseillers citoyens). Dans le cas où le montant d'un des deux postes ne serait pas écoulé à la fin de l'année, les conseillers citoyens seraient dans leur droit de le réaffecter sur l'autre poste l'année suivante. Toutes les dépenses feront l'objet de justificatifs à porter à la préfecture et leur récapitulatif sera publié sur le site internet de la collectivité.

Notons que si la forme juridique nouvelle et propre aux conseils citoyens est mise en place, cette préconisation est simple à appliquer car l'État peut financer directement les conseils, sans encombrer les collectivités locales.

#### **5 - Fournir obligatoirement – et dès leur création – aux conseils citoyens un accès libre à un local**

Ce n'est pas tant la mise à disposition d'un local que ses conditions d'accès qui posent des problèmes d'indépendance aux conseils citoyens. Identifier ces derniers à leur QPV sans leur permettre un accès automatique à un lieu pour se rassembler mais aussi pour mobiliser est en réalité impensable. L'accès libre à ce lieu dédié ou partagé est une marque de confiance ainsi qu'un droit indispensable à faire respecter. Il faut donc imposer aux collectivités locales, par les moyens et les acteurs qui leur conviendront, de mettre à disposition du conseil citoyen un local dédié ainsi que sa clé.

Notons que si la forme juridique nouvelle et propre aux conseils citoyens est mise en place, cette préconisation est simple à appliquer car la majorité des blocages techniques, notamment les questions de responsabilités, sera levée.

#### **6 - Supprimer l'arrêté préfectoral comme un outil de reconnaissance du conseil citoyen par la République française**

La création et la reconnaissance d'une forme juridique nouvelle et propre aux conseils citoyens (préconisation 3) ainsi qu'une présence bien définie de l'État dans la mise à disposition du budget (préconisation 4) rendront caduque la pratique de l'arrêté préfectoral comme outil de reconnaissance. Par ailleurs, l'arrêté permet de limiter les entrées et les sorties du conseil citoyen, ce qui rigidifie leur structure, et donc la mobilisation habitante. L'engagement citoyen ne peut pas être activé par un arrêté préfectoral.

La reconnaissance des conseils citoyens passe par l'ouverture réelle à leurs attentes, demandes, revendications et par le renforcement de leur pouvoir d'action.

#### **7 - Mettre en cohérence les formations sur le territoire national, mettre en place des formations partagées par les différents acteurs**

Le fond et les modalités des formations proposées ne permettent pas à ce jour de mieux intégrer les conseils citoyens dans le contrat de ville. La plupart des enquêtés mentionnent le besoin d'un meilleur dialogue entre habitants, professionnels et élus. Si l'on veut co-construire, il semble en effet indispensable

de co-former. Le CGET doit donc préparer et mettre en place, en collaboration avec l'IRDSU, l'ANRU, l'ERU et différents organismes ou institutions de démocratie participative, une formation centralisée en termes de contenus (mais pas uniquement à Paris) à destination des agents et des conseillers citoyens sur la participation et le dispositif conseil citoyen. Cette formation doit être cadencée (deux par an) avec une forte incitation à participer, notamment aux agents (prise en charge, défraiement, congés supplémentaires).

Par ailleurs, la question des objectifs réels des conseils citoyens représente un vrai blocage en matière de prise d'indépendance, mais aussi de mobilisation. Il faut donc aussi réaliser une partie de la formation des conseils citoyens au niveau central (CGET) et la faire porter sur les ambitions et le pouvoir réel des conseils citoyens et sur leurs droits. Cette formation doit être l'occasion de leur présenter directement les différents acteurs auxquels ils peuvent faire appel pour un soutien.

## **8 - Réaffirmer l'ouverture de toutes les instances du contrat de ville et y rassembler les conditions pratiques d'un vrai débat**

La présence des conseillers citoyens aux instances du contrat de ville n'est pas synonyme d'intégration ni de co-construction. Ce n'est pas une raison pour y mettre fin. Il faut au contraire réaffirmer l'ouverture et l'accès libre de ces instances aux conseils citoyens. En revanche, il s'agit de pallier les blocages pratiques que la majorité des conseillers regrette. Il faut imposer, au minimum, la tenue des instances à des horaires de soirée avec récupération des heures travaillées pour les agents ainsi que la diffusion à tous les conseils citoyens des documents et informations attenantes. Par ailleurs, l'information étant la base de la participation, le CGET doit porter à connaissance de tous les conseils citoyens l'existence de l'article 155 de la loi 2017-86 sur l'Égalité et la Citoyenneté permettant aux conseils citoyens d'interpeller le préfet, notamment sur ces questions d'intégration aux instances du contrat de ville.

## **9 - Conditionner la validation des documents cadres à la signature de tous les acteurs de la démarche, y compris les conseils citoyens : contrats de ville mais également, dans le cas des projets de renouvellement urbain, protocoles de préfiguration et comités d'engagement**

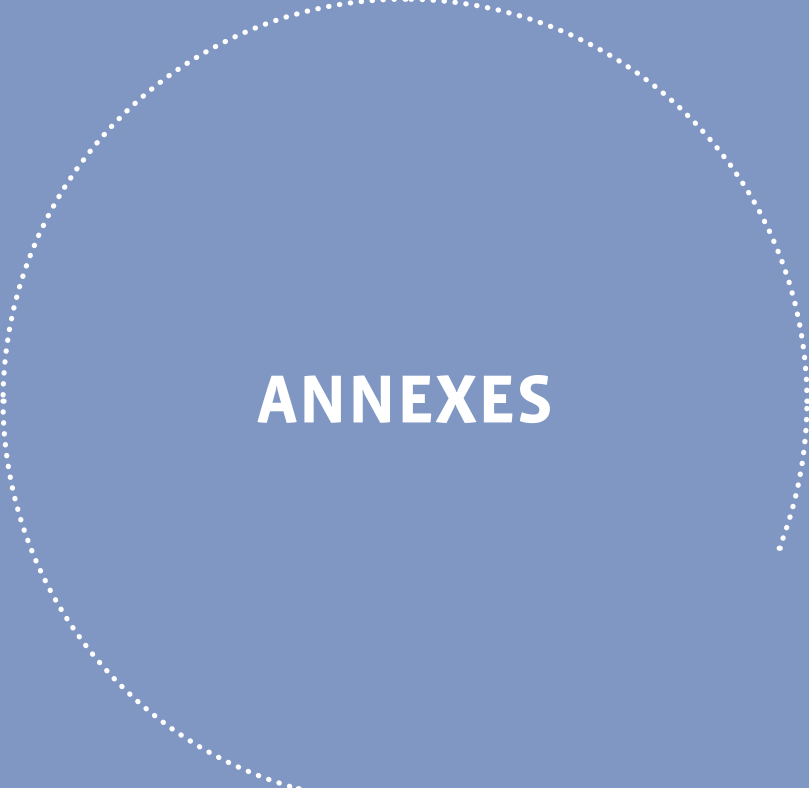
La co-décision n'est pas un objectif en soi car elle pose un enjeu de responsabilité que les citoyens ne sont pas en mesure d'assurer. Cette responsabilité, au contraire, est le pendant de la légitimité électorale. En revanche, la décision peut être réellement partagée si les citoyens sont actifs à toutes les étapes des projets, en commençant par la co-définition des objectifs et des moyens. Cependant, ces préconisations ne doivent pas conduire à une inflation réglementaire et la participation des habitants ne s'impose pas : difficile de forcer l'intégration à toutes les étapes de la co-construction sans ouvrir la voie à un procéduralisme qui ferait perdre de vue les vrais enjeux. En revanche, il faut border ce que la participation tend à produire en garantissant publiquement que la décision et donc la construction des politiques publiques ont été partagées. Pour cela, les documents cadres de la politique de la ville doivent être signés par les conseils citoyens, c'est-à-dire que les différentes étapes des projets doivent être validées par eux.

## **10 - Apporter le soutien financier et le temps nécessaire à la poursuite de l'expérimentation des tables de quartier**

Cette initiative citoyenne est suffisamment forte pour ne pas être éteinte. Elle semble permettre une mobilisation citoyenne et une indépendance que peu de dispositifs participatifs, conseils citoyens compris, ont atteint depuis plusieurs années. Cette simple observation devrait tous nous questionner. C'est sans doute que les tables de quartier ont des logiques d'action à développer, et les conseils citoyens ont très certainement la possibilité de les soutenir, comme le cadre de référence le proposait dès 2014 pour les initiatives citoyennes. Il faut donc prolonger le soutien financier du CGET à ces tables de quartier et à toute autre forme d'expérimentation et innovation démocratique.







# **ANNEXES**

# ANNEXE 1

## GRILLE D'ENTRETIEN - VOLET QUALITATIF

Cette grille s'est déclinée de manière semblable suivant la catégorie d'acteur que nous enquêtons : conseiller.e citoyen.ne, élu.e, agent.e de la collectivité locale, représentant.e de l'État, expert associatif et/ou consultant, acteurs en charge de l'animation des conseils citoyens (« CC »)... respectant systématiquement cinq temps, suivant la méthode de l'entretien semi-directif :

92

1 > La mise en place / installation / le début des CC

2 > La/les formation.s et accompagnement.s éventuel.le.s

3 > Le fonctionnement et les actions du CC

4 > L'intégration des CC aux instances du contrat de ville

5 > Les relations aux autres acteurs impliqués de près ou de loin dans le dispositif « conseils citoyens » ou dans la participation locale ?

Des points particuliers ont bien entendu été approfondis selon les acteurs. Les instances des services de l'État ainsi que les témoins dits externes au dispositif « conseils citoyens » ont quant à eux fait l'objet de grilles spécifiquement adaptées à leur apport.

## CONSEILLER.E.S CITOYEN.NE.S

### 1 | Racontez-moi le début : Comment avez-vous été approchés?

Comment avez-vous accepté la mission de conseiller.e citoyen.ne? Qu'est-ce qui vous a intéressé dans la démarche?

Comment avez-vous compris votre rôle?

Ce rôle vous a-t-il été clairement expliqué? Que vous a-t-on dit?

Ce rôle est-il plus clair aujourd'hui pour vous?

### 2 | Avez-vous été accompagné au début?

Si oui, par qui? Combien de temps? Cet accompagnement vous a-t-il été utile? Si oui, en quoi? A-t-il permis de préciser des éléments que la mise en place n'avait pas résolu?

Avez-vous bénéficié de formations particulières (prise de parole, mobilisation, vocabulaire, acteurs de la rénovation urbaine...)?

Qui a assuré ces formations? Qu'en avez-vous pensé?

Avez-vous participé à des rencontres inter-CC?

Qu'en avez-vous tiré?

Si vous y avez participé, qu'avez-vous pensé de la formation proposée par l'École de la Rénovation Urbaine?

### 3 | Comment fonctionne votre CC?

Combien êtes-vous dans votre CC? De chaque collège? Êtes-vous constitué en association? Comment a été décidée la forme juridique de votre CC? Que pensez-vous de ce choix?

De quels moyens disposez-vous?

Avez-vous un local à disposition? En avez-vous un accès libre, la clé? Quelles sont vos ressources financières? Avez-vous un budget propre? De quel montant? Y avez-vous accès? Comment?

Comment s'organisent vos réunions?

À quel rythme? Qui est présent? Tous les présents font-ils l'objet d'une invitation? Comment établissez-vous l'ordre du jour? Par quel processus prenez-vous vos décisions? Une personne est-elle en charge de rédiger et de diffuser des comptes rendus des rencontres? Si oui, qui?

Comment cela se passe-t-il avec l'autre collège?

Est-ce que vous vous connaissiez avant? Les relations sont-elles apaisées? Pouvez-vous vous appuyer sur le collège acteurs locaux? Si oui, de quelle manière et pour quels buts?

Quelles actions avez-vous déjà menées?

En êtes-vous satisfaits? Si oui, pourquoi? Que vous ont-elles permis? Souhaiteriez-vous pouvoir vous investir autrement en tant que conseiller.e.s citoyen.ne.s? Si oui, comment?

### 4 | Comment se passe votre participation aux instances du contrat de ville (COPIL/COTECH/Programmation) et aux éventuelles démarches de concertation entreprises par la collectivité locale?

Êtes-vous intégrés? Êtes-vous invités? Combien de temps à l'avance? Recevez-vous les documents suffisamment tôt pour vous les approprier? Vous soutient-on dans leur compréhension?

Comment se déroulent les réunions?

Êtes-vous libres de vous exprimer quand vous le souhaitez ou bien avez-vous un temps de parole réservé? Préparez-vous des prises de parole particulières? Avez-vous la sensation d'être entendu par les autres acteurs du contrat de ville? Avez-vous déjà pu influencer une décision? Pouvez-vous me donner un exemple?

### 5 | Quelles sont vos relations autres habitants?

Comment allez-vous à leur rencontre? Êtes-vous connus sur le quartier?

Aux autres instances de participation?

Y a-t-il des conseils de quartier sur le territoire? Des tables de quartier? Qu'apportent-ils de différent par rapport à vous?

Quelles sont vos relations aux élus? Aux agents de la politique de la ville? Au délégué du préfet?

Sont-elles différentes? Quels alliés avez-vous pour faire valoir vos droits?

### Conclusion

De quoi aurait besoin votre CC pour être plus actif, pour mieux participer au développement du quartier, pour mieux remplir ses missions?

Avez-vous quelque chose à ajouter?

## ACTEURS INSTITUTIONNELS (DÉLÉGUÉS DU PRÉFET, ÉLUS, TECHNICIENS...)

### 1 | Racontez-moi le début : Comment avez-vous reçu la loi de 2014, et particulièrement la partie portant sur les CC?

Comment avez-vous compris le rôle de cette nouvelle instance? Vous a-t-elle semblé pertinente/(in)utile? Comment s'est passée la mise en place? Quel rôle avez-vous joué, avez-vous été présent?

Techniquement, comment avez-vous procédé?

Comment les membres des CC ont-ils été désignés? Y a-t-il un CC par QPV dans votre collectivité? Si non, pourquoi ce choix? Comment s'est passé le tirage au sort? La première réunion d'installation? Avez-vous connu des difficultés particulières?

### 2 | Avez-vous proposé un accompagnement aux CC au début?

Si oui, lequel et par qui? Combien de temps? À la demande de qui? Pourquoi ce choix? Cet accompagnement a-t-il été utile? Si oui, en quoi? Vous êtes-vous personnellement engagé dans l'animation des CC?

Avez-vous proposé aux CC des formations particulières (prise de parole, mobilisation, vocabulaire, acteurs de la rénovation urbaine...)?

Qui a assuré ces formations? Qu'en avez-vous pensé? Y avez-vous assisté?

À votre connaissance, les CC de votre collectivité ont-ils participé à la formation proposée par l'École de la Rénovation Urbaine? Qu'en ont-ils pensé?

### 3 | Comment fonctionnent les CC sur le territoire que vous administrez?

Combien sont-ils en moyenne dans chaque CC? De chaque collège? Sont-ils constitués en association? Comment a été décidée la forme juridique de votre CC? Que pensez-vous de ce choix?

De quels moyens disposent-ils?

Ont-ils un local à disposition? En ont-ils un accès libre, la clé? Quelles sont leurs ressources financières? Ont-ils un budget propre? De quel montant? Y avez-vous accès? Comment?

Comment s'organisent leurs réunions?

À quel rythme? Y êtes-vous présent? Si oui, est-ce sur leur invitation? Qui établit leur ordre du jour? Par quel processus prennent-ils leurs décisions? Participez-vous à cette prise de décision? Une personne est-elle en charge de rédiger et de diffuser des comptes rendus des rencontres? Si oui, qui?

Comment cela se passe-t-il entre les 2 collèges?

Comment les acteurs locaux ont-ils joué/jouent-ils leur rôle?

Quelles actions les CC ont-ils déjà menées?

Qu'en pensez-vous? Y aurait-il un intérêt à ce que les CC s'emparent d'autres problématiques?

#### 4 | Comment se passe la participation des CC aux instances du contrat de ville (COPIL/ COTECH/Programmation) et aux éventuelles démarches de concertation?

Sont-ils intégrés? Sont-ils invités? Combien de temps à l'avance? Reçoivent-ils les documents suffisamment tôt pour se les approprier? Y a-t-il des temps de préparation de ces instances prévus avec eux?

Comment se déroulent les réunions?

S'expriment-ils librement ou bien ont-ils un temps de parole réservé? Préparent-ils des prises de parole particulières? Ont-ils déjà pu influencer une décision? Si oui, comment, laquelle?

#### 5 | Quelles sont vos relations aux CC?

Comment allez-vous à leur rencontre? Vous interpellent-ils? Si oui, sur quoi?

Quelles sont vos relations aux autres acteurs institutionnels?

Les CC ont-ils recours plutôt à l'un qu'à l'autre?

#### Conclusion

De quoi auraient besoin les CC pour être plus actif, pour mieux participer au développement du quartier, pour mieux remplir ses missions? Et vous, de quoi manquez-vous pour mener à bien votre mission?

Avez-vous quelque chose à ajouter?

## EXPERTS

### (BUREAUX D'ÉTUDES, ASSOCIATIONS, CENTRES DE RESSOURCES, ANIMATEURS SI EXTERNE À LA COLLECTIVITÉ LOCALE...)

#### 1 | Présentez-nous en quelques mots votre structure / le cœur de votre métier.

Comment en êtes-vous venu à travailler avec les CC?  
Concrètement, de quoi sont faites les formations que vous proposez / les missions d'accompagnement ou d'animation que vous menez avec les CC en général?

Racontez-moi le début des CC si vous y avez participé

Par qui en premier et comment avez-vous été approché pour installer / accompagner / former / animer des CC? Quelle mission précise vous a été demandée? Cette commande est-elle partagée par les différents acteurs, notamment les CC? Comment avez-vous compris le rôle de cette nouvelle instance? Vous a-t-elle semblé pertinente/(in)utile? Comment s'est passée la mise en place?

Techniquement, savez-vous comment leur installation s'est faite?

Comment les membres des CC ont-ils été désignés? Y a-t-il un CC par QPV dans la collectivité? Si non, pourquoi ce choix? Comment s'est passé le tirage au sort? La première réunion d'installation?

#### 2 | Comment s'est passé ou se passe le travail (accompagnement / formation / animation) que vous avez mené ou que vous menez avec/pour les CC de la collectivité?

Votre apport a-t-il été bien reçu? Quelles difficultés avez-vous rencontrées? Combien de temps avez-vous travaillé avec les CC? À quel rythme? Est-ce suffisant / trop selon vous? Quel retour avez-vous de vos missions et de la part de qui? Cet accompagnement a-t-il été utile? Si oui, en quoi?

Quels étaient vos objectifs professionnels avec les CC?

Vous êtes-vous fixé des objectifs différents / alternatifs / complémentaires / supplémentaires à ceux de la commande initiale?

#### 3 | Comment fonctionnent actuellement les CC que vous avez accompagnés / animé / formé?

Combien sont-ils en moyenne dans chaque CC? De chaque collège? Sont-ils constitués en association? Comment a été décidée la forme juridique de votre CC? Que pensez-vous de ce choix?

De quels moyens disposent-ils?

Ont-ils un local à disposition? En ont-ils un accès libre, la clé? Quelles sont leurs ressources financières? Ont-ils un budget propre? De quel montant? Y avez-vous accès? Comment?

Comment s'organisent leurs réunions (si vous y assistez)?

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| À quel rythme? Y êtes-vous présent? Si oui, est-ce sur leur invitation? Qui établit leur ordre du jour? Par quel processus prennent-ils leurs décisions? Participez-vous à cette prise de décision? Une personne est-elle en charge de rédiger et de diffuser des comptes rendus des rencontres? Si oui, qui? |
| Comment cela se passe-t-il entre les 2 collègues?                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Comment les acteurs locaux ont-ils joué/jouent-ils leur rôle?                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Quelles actions les CC ont-ils déjà menées?                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Qu'en pensez-vous? Y aurait-il un intérêt à ce que les CC s'emparent d'autres problématiques?                                                                                                                                                                                                                 |

#### 4 | Comment se passe la participation des CC aux instances du contrat de ville (COPIL/ COTECH/Programmation) et aux éventuelles démarches de concertation?

|                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sont-ils intégrés? Sont-ils invités? Combien de temps à l'avance? Reçoivent-ils les documents suffisamment tôt pour se les approprier? Y a-t-il des temps de préparation de ces instances prévus avec eux? Quel rôle jouez-vous à ce moment? |
| Comment se déroulent les réunions?                                                                                                                                                                                                           |
| S'expriment-ils librement ou bien ont-ils un temps de parole réservé? Préparent-ils des prises de parole particulières? Ont-ils déjà pu influencer une décision? Si oui, comment, laquelle? Les y aidez-vous?                                |

#### 5 | Quelles sont vos relations aux CC?

|                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vous font-ils confiance? Comment vous perçoivent-ils? Comment allez-vous à leur rencontre? Vous interpellent-ils? Si oui, sur quoi? |
| Quelles sont vos relations aux autres acteurs institutionnels?                                                                      |
| Quelle importance a la commande publique pour vous?                                                                                 |

#### Conclusion

|                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De quoi auraient besoin les CC pour être plus actif, pour mieux participer au développement du quartier, pour mieux remplir ses missions? Et vous, de quoi manquez-vous pour mieux atteindre vos objectifs? |
| Avez-vous quelque chose à ajouter?                                                                                                                                                                          |



## ANNEXE 2

### CODAGE DES ENTRETIENS

| Catégorie d'acteur                                                                                                                                 |                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Chercheur                                                                                                                                          | CH                  |
| Instance des Services de l'État                                                                                                                    | ISE                 |
| Représentant.e de l'État (délégué.e du préfet, sous-préfet.e...)                                                                                   | RE(DP, SP)          |
| Conseiller citoyen, collège habitants                                                                                                              | CCHAB               |
| Conseiller citoyen, collège acteurs locaux                                                                                                         | CCAL                |
| Expert Bureau d'Etudes                                                                                                                             | EXPBE               |
| Expert Associatif                                                                                                                                  | EXPASS              |
| Elu                                                                                                                                                | ELU                 |
| Agent de la collectivité locale non spécialisé dans le développement local                                                                         | ACL                 |
| Agent de la collectivité locale spécialisé dans le développement local                                                                             | ACLDL               |
| Acteur en charge de l'animation d'un CC (hors agents ou experts) : services civiques, centres sociaux si non membres des CC, adultes-relais, etc.) | ACA                 |
| Témoins externes (tous types d'acteurs non impliqués directement auprès des CC)                                                                    | TE                  |
| Détails                                                                                                                                            |                     |
| Femmes                                                                                                                                             | F                   |
| Hommes                                                                                                                                             | H                   |
| Tranche d'âge                                                                                                                                      | 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 |
| 1 <sup>er</sup> ou 2 <sup>e</sup> entretien avec la même personne                                                                                  | a, b                |

## ANNEXE 3

# LISTE EXHAUSTIVE DES PERSONNES AUDITIONNÉES DANS LE CADRE DU VOLET QUALITATIF

*Au vu de la quantité de personnes rencontrées, nous vous remercions pour votre indulgence dans le cas où des coquilles se seraient glissées dans vos noms et/ou fonctions (qui correspondent à celles que vous occupiez quand nous vous avons auditionnés). Par ailleurs, nous remercions l'ensemble des acteurs des territoires et conseillers citoyens, et ils sont nombreux, qui ont échangé avec nous en dehors des entretiens pour nous décrypter le contexte de leur ville en amont et/ou pour nous mettre en contact avec d'autres acteurs, et que nous n'avons pas pu auditionner. Ces auditions étaient en présentiel ou téléphonique. Toutes les personnes ici nommées ont accepté d'apparaître sur cette liste.*

**ABDALLAH Louisa**, membre du conseil citoyen Crêt de roc – Soleil, collège acteurs locaux, Saint-Etienne  
**ABDENNAMI Karima**, membre du conseil citoyen Pifano, collège habitants, Porto-Vecchio  
**ACALI-DURAND Julien**, adulte-relais et membre du conseil citoyen des Salines, collège acteurs locaux, Ajaccio  
**AHMED Said**, membre du conseil citoyen de Saige, collège habitants, Pessac  
**ALLIANCE Benoit**, membre du conseil citoyen des Salines, collège acteurs locaux Ajaccio  
**AMMAR Leïla**, membre du conseil citoyen secteur 1-6, collège habitants, Marseille  
**ANIN Marie-France**, membre du conseil citoyen des Andrillons-Ormes du Mail, collège habitants, Fleury-Les-Aubrais  
**ARNAUD Alain**, membre du conseil citoyen la Bottière, collège acteurs locaux, Nantes  
**ARTIGUES Gilles**, 1<sup>er</sup> adjoint au maire de St-Etienne, vice-président de St-Etienne Métropole en charge de la politique de la ville  
**AUBRY Roger**, membre du conseil citoyen des Deux-Rives, collège habitant, Bergerac  
**AYAD Ouided**, membre du conseil citoyen la Bottière, collège acteurs locaux, Nantes  
**BABONNEAU Sylvaine**, membre du conseil citoyen la Bottière, collège acteurs locaux, Nantes  
**BACQUE Marie-Hélène**, sociologue et urbaniste, professeure d'études urbaines à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense, membre de la coordination nationale Pas Sans Nous  
**BARAKE Aline**, chargée de mission politique de la ville, Préfecture du Loiret  
**BARBON Fabienne**, cheffe de mission Ville, Préfecture de la Gironde  
**BARO Setni**, membre du conseil citoyen du 20<sup>e</sup> arrondissement, collège habitants, Paris  
**BARRE Antonin**, stagiaire chargé de mission participation des habitants, Arras  
**BARRÉ Benoît**, membre du conseil citoyen Bourtzwiller, collège acteurs locaux, Mulhouse  
**BASTIDE Julien**, délégué fédéral de la Fédération des Centres Sociaux et socioculturels de France, animateur du site [www.conseilscitoyens.fr](http://www.conseilscitoyens.fr)  
**BAULES Jean François**, directeur de Ressources et Territoires, CRPV de la région Occitanie  
**BECKER Joséphine**, membre du conseil citoyen Péricentre – Bruant, collège habitant, Mulhouse  
**BELBOUKHARI Karim**, membre du conseil citoyen St-Panthaléon, collège acteurs locaux, Autun  
**BEN NEJMA Besma**, ancien membre du conseil citoyen St-Panthaléon, collège habitants, Autun  
**BENALI Hamadi**, membre du conseil citoyen des Jardins de l'Empereur, collège habitants, Ajaccio  
**BENDHAMANE Malika**, médiatrice sociale et animatrice du conseil citoyen St-Panthaléon, Autun  
**BENEZZINE Abdelhak**, membre du conseil citoyen de l'Argonne, collège habitants, Orléans  
**BENLEFKI Dalila**, membre du conseil citoyen Crêt de roc – Soleil, collège habitants, St-Etienne  
**BENSOUSSAN Bernard**, dirigeant fondateur de Voix Publique, membre du Comité National de Suivi des Conseils Citoyens  
**BERRABAH Difallah**, membre du conseil citoyen St-Panthaléon, collège acteurs locaux, Autun  
**BERREHAIL Louisa**, membre du conseil citoyen du 13<sup>e</sup> arrondissement Est, collège habitants, Marseille  
**BIDOC Gérard**, membre du conseil citoyen des Chaises, collège habitants, St Jean de la Ruelle  
**BINON Catherine**, ancien membre d'un conseil citoyen de Marseille, attachée parlementaire, Marseille  
**BOIL Elisabeth**, ancien membre du conseil citoyen du Mail Victor Hugo, Torcy  
**BOUCHET DUNOYER Philippe**, membre du conseil citoyen du 2<sup>e</sup> arrondissement, collège habitants, Marseille  
**BOUDJEMAI Mustapha**, directeur de Profession Banlieue, CRPV de Seine St-Denis  
**BOUSTIFLAT Jean-Marie**, acteur associatif coopérant avec le conseil citoyen de Blossières, Orléans  
**BRABANT François Xavier**, membre du conseil citoyen Franc-Moisin Bel-Air Stade de France, collège acteurs locaux, St-Denis  
**BREGMAN Dorine**, vice-présidente de l'association Débat Lab'  
**BRESSAN Fabien**, chargé de mission à Labo Cités, CRPV de la région Auvergne-Rhône-Alpes  
**BROUARD MASSON Jessica**, conseillère technique au cabinet du ministre Mézard, chargée de la politique de la ville  
**BRUN Christine**, directrice de la politique de la ville, Ville de Marseille  
**CADALEN Bénédicte**, déléguée du préfet à la politique de la ville, Préfecture de Paris  
**CADOT Mathias**, directeur de Resovilles, CRPV de Bretagne et du Pays de la Loire

**CAMARET Vanessa**, membre du conseil citoyen des Deux-Rives, collège acteurs locaux, Bergerac  
**CARDONA Pierre-Alain**, directeur de l'Association Régionale pour le Développement Local (ARDL)  
**CASTERA Marie-Christine**, membre du conseil citoyen Alouette Haut-Livrac, collège habitants, Pessac  
**CASULA Edouard**, membre du conseil citoyen des Jardins de l'Empereur, collège habitants, Ajaccio  
**CAVAILLES Canèle**, ex-service civique en charge de l'animation des conseils citoyens, Ville de Pessac  
**CAYEUX Patrick**, membre du conseil citoyen St-Panthaléon, collège habitants, Autun  
**CELLI Anne-Marie**, membre du conseil citoyen des Salines, collège acteurs locaux, Ajaccio  
**Madame CHALOIN**, membre du conseil citoyen Vivier Maçon, collège habitant, Les Cugnaux  
**CHAPEL Jean-Yves**, délégué de la préfète de Corse, Préfecture de Corse  
**CHARKI Djamila**, membre du conseil citoyen des Salines, collège habitants, Ajaccio  
**CHARTRAIN Camille**, chargée de mission à l'Ecole du Renouvellement Urbain  
**CHEVALIER David**, consultant à Mémo Ressources et Participation, en charge de l'accompagnement d'un conseil citoyen de Villeurbanne  
**CHEVIGNY Gilbert**, membre du conseil citoyen de St-Panthaléon, collège acteurs locaux, Autun  
**CHOPIN Ludovic**, membre du conseil citoyen de St-Panthaléon, collège acteurs locaux, Autun  
**COCU Jeanne**, animatrice du centre social du quartier intercommunal Arras – Achicourt, Arras  
**COMBAUD Alice**, coordinatrice pédagogique à l'Ecole du Renouvellement Urbain  
**COMBES Olivier**, chef de projet du contrat de ville de la communauté d'agglomération du Grand Montauban  
**CONDAMINES PERLIN Jocelyne**, membre du conseil citoyen de Soupetard La Gloire, collège habitants, Toulouse  
**CORONADO GOUPIL Irma**, membre du conseil citoyen du 20e arrondissement, collège habitants, Paris  
**CORTOT Remi**, membre du conseil citoyen St-Panthaléon, collège habitants, Autun  
**COURTILLE Killian**, service civique animateur des conseils citoyens de Nantes  
**DARROUX Gilbert**, élu adjoint du maire d'Autun, chargé de la politique de la ville, de la gestion urbaine de proximité, de la prévention spécialisée, de l'accès à l'emploi et de l'action extérieure de la collectivité  
**DASILVA Samia**, membre du conseil citoyen de St-Panthaléon, collège acteurs locaux, Autun  
**DEBOULET Agnes**, sociologue, directrice du laboratoire de recherche LAVUE et présidente de l'association Alternatives pour des Projets Urbains Ici et à l'International (APPUII)  
**DELOGE Julie**, consultante à Extra-Cité  
**DELRIEU Françoise**, directrice de Ressources et Territoires, CRPV de la région Occitanie  
**DEMAIL Jean-François**, membre du conseil citoyen de Lignerolles, collège acteurs locaux, Fleury-Les-Aubrais  
**DEMAISONS Thomas**, membre du conseil citoyen des quartiers nord, collège acteurs locaux, Bergerac  
**DESROCHES David**, chargé de mission participation citoyenne, Ville de Vitrolles  
**DEVY Agnes**, responsable de la mission développement local et soutien aux initiatives, Ville de Nantes  
**DEZEQUE Jean-Paul**, membre du conseil citoyen Arras Ouest, collège acteurs locaux, Arras  
**DINET Pierre**, délégué du préfet en charge de la politique de la ville, Sous-préfecture d'Autun  
**DJERABA Azzeddine**, membre du conseil citoyen Fonderie, collège habitants, Mulhouse  
**DONNAY Christine**, membre du conseil citoyen des Deux-Rives, collège habitants, Bergerac  
**DUCREUX Stéphanie**, chef de projet politique de la ville et renouvellement urbain à la Ville de Mulhouse  
**DURAND Roseline**, membre du conseil citoyen Arras Ouest, collège habitants, Arras  
**EDEL Christine**, directrice du service participation citoyenne et de l'Agence de la participation citoyenne, Ville de Mulhouse  
**EL KHOMRI Myriam**, secrétaire d'Etat à la politique de la ville d'août 2014 à septembre 2015  
**EL-AIBA Nadia**, coordinatrice de dispositifs à l'association Optima  
**ESCUDETO Sophie**, membre du conseil citoyen de Soupetard La Gloire, collège habitants, Toulouse  
**ESCUDETO Lucette**, membre du conseil citoyen de Soupetard La Gloire, collège habitants, Toulouse  
**ESSONO Gildas**, membre du conseil citoyen de Saige, collège habitants, Pessac  
**FAYOLLE Laure**, chargée de quartier Nantes Erdre, Ville de Nantes  
**FEUILLATEY Paul**, membre du conseil citoyen Crêt de roc – Soleil, collège acteurs locaux, St-Etienne  
**FISCHER Régine**, membre du conseil citoyen du Quartier de la Gare, collège acteurs locaux, St-Louis  
**FRECH Alain**, membre du conseil citoyen du Quartier de la Gare, collège habitants, St-Louis  
**PETRUCCI Frédéric**, directeur général adjoint des services techniques, Ville d'Ajaccio  
**FRIEDMAN Doriane**, déléguée du préfet, sous-préfecture de St-Denis  
**FROEHNER Céline**, référente famille du centre socio-culturel et animatrice du conseil citoyen de St-Louis  
**FRUCTUS Arlette**, vice-présidente en charge de l'habitat, du logement et de la politique de la ville à Aix-Marseille-Provence Métropole, adjointe au maire de Marseille et présidente du GIP Marseille Rénovation Urbaine  
**GALLOT DELAMEZIERE Emmanuelle**, consultante en urbanisme durable et participatif à la SCOP Kaleido'scop  
**GASSELIN Gérard**, président de Solidarité Ville  
**GEOFFROY Hélène**, secrétaire d'Etat à la politique de la ville de février 2016 à mai 2017

**GERARDOT PAVEGLIO Alain**, délégué du préfet sur les thématiques de l'habitat et du cadre de vie, préfecture de Loire Atlantique

**GIBELLINI Alexis**, collaborateur parlementaire du député Saïd AHAMADA

**GIRARD Christophe**, responsable de l'animation territoriale et des réseaux non-État au CGET

**GIRAUD Laurent**, directeur de France Médiation

**GOMES Patrick**, responsable du domaine territorial à la direction du développement social, Ville de Toulouse

**GOSSEAU Marie-Jo**, membre du conseil citoyen du 20<sup>e</sup> arrondissement, collège acteurs locaux, Paris

**GOUPIL Julien**, président de l'association Empreintes Citoyennes et directeur du cabinet Carpe Diem Conseil

**GRENOUILLET Bruno**, chargé de mission politique de la ville, Ville de Bergerac

**GRIVEL Nicolas**, directeur général de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)

**GUELNADIZ Mounie**, membre du conseil citoyen de Pifano, collège habitants, Porto-Vecchio

**GUICHARD Daniel**, membre du conseil citoyen des Deux-Rives, collège habitants, Bergerac

**GUILLEMET Héléne**, membre du conseil citoyen Alouette Haut-Livrac, collège habitants, Pessac

**HALPERN Catherine**, responsable du pôle ressources politique de la ville, Ville de Paris

**HAMEAU Nathalie**, élue adjointe à la jeunesse et à l'éducation, Ville de St-Jean-de-la-Ruelle

**HAMMADI-JEKKI Nora**, membre du conseil citoyen de Blossières, collège habitants, Orléans

**HARDING Thomas**, membre du conseil citoyen de Blossières, collège habitants, Orléans

**HATTAB Franck**, adulte-relais et membre du conseil citoyen des Jardins de l'Empereur, collège acteurs locaux, Ajaccio

**HAVAGE Vincent**, directeur Vie des Quartiers, Ville de St-Denis

**HAZGUI Mehdi**, sociologue consultant, anciennement en charge de l'accompagnement des conseils citoyens pessacais

**HERMANN Daniel**, vice-président en charge du logement et de la politique de la ville, Conseil de Territoire Marseille-Provence

**HORS Katarina**, membre de l'association Débat Lab'

**HUPOLITO Irène**, médiatrice à l'Ecole Citoyenne

**IKHETEAH Nadia**, membre du conseil citoyen Franc-Moisin Bel-Aire Stade de France, collège habitants, St-Denis

**JAOUEN Jean Michel**, chef de projet politique de la ville, Nantes Métropole

**JEANMOUGIN Gilles**, membre du conseil citoyen du 20<sup>e</sup> arrondissement, collège habitants, Paris

**JENN Fatima**, élue adjointe au maire de la Ville de Mulhouse, en charge de la politique de la ville, du volet cohésion sociale du contrat de ville, du logement et des relations avec les bailleurs sociaux

**JLAIEL Amel**, membre du conseil citoyen du 20<sup>e</sup> arrondissement, collège habitants, Paris

**JOUANDEAU Marianne**, chargée de mission renouvellement urbain et cadre de vie au CGET

**KAARA Hichmane**, membre du conseil citoyen des Jardins de l'Empereur, collège habitants, Ajaccio

**KANOUN Mohammed**, membre du conseil citoyen Bruant, collège acteurs locaux, Mulhouse

**KARIMJY Rodrigue**, agent de développement local, Ville d'Arras

**KASMI Rym**, adulte-relais en charge de l'animation du conseil citoyen du 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris

**KHIARI Céline**, adulte-relais en charge de l'animation du conseil citoyen du 11<sup>e</sup> arrondissement de Paris

**KLOSZBA Thomas**, sociologue, chercheur au CNRS, associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique

**KLOPFENSTEIN Nicolas**, membre du conseil citoyen du Quartier de la Gare, collège habitants, St-Louis

**KOPFF Marie-Christine**, agent vacataire sur les conseils citoyens de Mulhouse 7 Quartier et de Bourtzwiller, Ville de Mulhouse

**KOWALSKI-JUDITH Géraldine**, chargée de mission égalité et développement social des quartiers, Ville de Pessac

**LAFON Sandra**, membre du conseil citoyen du 11<sup>e</sup> – 12<sup>e</sup> arrondissement de Marseille

**LAFON Jean Claude**, membre du conseil citoyen Malakoff, collège habitants, Nantes

**LAMKADMI Nadia**, membre du conseil citoyen des Jardins de l'Empereur, collège habitants, Ajaccio

**LANNOY Caroline**, directrice renouvellement urbain et cohésion sociale, Ville de St-Etienne

**LARTIGAU Véronique**, directrice citoyenneté, Ville de Fleury les Aubrais

**LAURENT Dominique**, sous-préfète, préfecture de Dordogne

**LAURENT-ALBESA Véronique**, sous-préfète chargée de mission pour la politique de la ville et la cohésion sociale, préfecture des Hauts-de-Seine

**LE BERRE Sylvie**, déléguée du préfet sur les thématiques de prévention de la délinquance et de la tranquillité publique, préfecture de Loire Atlantique

**LE BRET Jean Marc**, chef du pôle départemental politique de la ville, sous-préfecture de Mulhouse

**LEBLON Marie-France**, membre du conseil citoyen Alouette Haut-Livrac, collège habitants, Pessac

**LEBORGNE Marie-Christine**, membre du conseil citoyen des Jardins de l'Empereur, collège habitants, Ajaccio

**LELOUP Philippe**, élu adjoint à l'aménagement et au logement de la Ville d'Orléans, en charge du contrat de ville, et vice-président délégué à l'emploi d'Orléans Métropole

**LILLO Vincent**, adulte-relais chargé de l'animation d'une table de quartier du 14<sup>e</sup> arrondissement de, Marseille

**LINA Raphaël**, membre du conseil citoyen de Saige, collège acteurs locaux, Pessac

**LINGUET Marie-Agnès**, mairesse en charge de la politique de la ville, de l'habitat et du projet urbain Dessaux de la Ville de Fleury Les Aubrais, vice-présidente d'Orléans Métropole

**LORENZONI François**, membre du conseil citoyen de Pifano, collège habitants, Porto-Vecchio  
**LUCCHESI Guy**, membre du conseil citoyen du 13e arrondissement Est, collège habitants, Marseille  
**MADELIN Bénédicte**, ancienne directrice de Profession Banlieue, membre de la coordination nationale Pas Sans Nous  
**MAEDER-BOUR Christine**, cheffe de projet de la politique de la ville, Ville de Mulhouse  
**MAFFESSOLI Murielle**, directrice de l'ORIV, CRPV de la région Grand Est  
**MALHERBE Sylvie**, membre du conseil citoyen du secteur 1/6, collège acteurs locaux, Marseille  
**MARCANGELI Laurent**, maire d'Ajaccio et président de la Communauté d'Agglomérations du Pays Ajaccien  
**MARECHAL Annie**, membre du conseil citoyen de Blossières, collège habitants, Orléans  
**MARQUEZ Emmanuel**, membre du conseil citoyen Crêt de roc – Soleil, collège acteurs locaux, St-Etienne  
**MARTINELLI Laurent**, metteur en scène à l'Ecole Citoyenne  
**MARTINEZ Maurice**, directeur jeunesse et vie des quartiers, Ville d'Ajaccio  
**MAUBERT Thierry**, délégué du préfet, préfecture du Loiret  
**MERLE Maryannick**, membre du conseil citoyen de Châtaigneraie-Arago, collège habitants, Pessac  
**MERLENGHI Dominique**, membre du conseil citoyen des Salines, collège acteurs locaux, Ajaccio  
**MESTRE Emmanuelle**, membre du conseil citoyen Arènes, collège habitants, Toulouse  
**MEZHOUD Jacqueline**, membre du conseil citoyen du Quartier de la Gare, collège habitants, St-Louis  
**MIEHI Florent**, membre du conseil citoyen St Michel Dumont, collège habitants, Arras  
**MINARD Catherine**, directrice adjointe de la politique de la ville, Ville de Marseille  
**MONTASSIER Evelynne**, membre du conseil citoyen Alouette Haut-Livrac, collège habitants, Pessac  
**MOREAU Michel**, membre du conseil citoyen Crêt de roc – Soleil, collège acteurs locaux, St-Etienne  
**MOSTEFAOUI Fatima**, présidente de la coordination locale Pas Sans Nous, animatrice de tables de quartier marseillaises  
**MOUSSIE Alain**, membre du conseil citoyen Quartier Nord, collège habitants, Toulouse  
**MOYON Guillaume**, directeur du quartier Franc-Moisin Bel-Air Stade de France, Ville de St-Denis  
**MULLER Marie Astride**, directrice générale des services, Ville de St-Louis  
**NADJMOU Sitou**, membre du conseil citoyen de Lignerolles, collège habitants, Fleury-Les-Aubrais  
**NALLET Julien**, membre du conseil citoyen La Noue Clos Français, collège acteurs locaux, Montreuil  
**NATALI Christine**, membre du conseil citoyen des Jardins de l'Empereur, collège acteurs locaux, Ajaccio  
**NEYRAT Isabelle**, chargée de mission gestion urbaine et sociale de proximité, Ville d'Autun  
**NGUYEN Huong**, membre du conseil citoyen St-Panthaléon, collège habitants, Autun  
**NICOLLE Pascal**, président de l'association Débat Lab'  
**NOBILI Corrine**, chargée de développement local à la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien  
**OBERLIN Caroline**, directrice de projet à l'ORIV, CRPV de la région Grand-Est  
**ODONNE Sébastien**, directeur de cabinet de la déléguée du préfet pour l'égalité des chances, préfecture des Bouches du Rhône  
**ORBILLOT Thierry**, membre du conseil citoyen Les Coteaux, collège habitant, Mulhouse  
**PAILLET Virginia**, membre du conseil citoyen de St-Panthaléon, collège acteurs locaux, Autun  
**PASTINI Céline**, directrice du pôle politique de la ville et prévention de la délinquance, Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien  
**PEDENON Emmanuel**, membre du conseil citoyen des Jardins de l'Empereur, collège acteurs locaux, Ajaccio  
**Monsieur PEDUSSAUT**, membre du conseil citoyen Vivier Maçon, collège habitants, Les Cugnaux  
**PERICARD Estelle**, chargée de mission à Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine, CRPV de la région Nouvelle-Aquitaine  
**PERON Jean-Pierre**, direction du contrat de ville d'Orléans Métropole  
**PETIT Isabelle**, membre du conseil citoyen du Quartier de la Gare, collège habitants, St-Louis  
**PETIT Maria**, membre du conseil citoyen du Quartier de la Gare, collège habitants, St-Louis  
**PIACCIONI Marie-Luce**, chargée de médiation culturelle, Ville d'Ajaccio  
**PIETRI François**, coordinateur des politiques publiques aux Jardins de l'Empereur, Ville d'Ajaccio  
**PILOGERY Denis**, membre du conseil citoyen de Lignerolles, collège habitants, Fleury-Les-Aubrais  
**PINTE Willy**, membre du conseil citoyen Achicourt, collège acteurs locaux, Arras  
**PIZZO Serge**, membre du conseil citoyen du 3e arrondissement, collège acteurs locaux, Marseille  
**POLLIER Marion**, chargée de mission à Labo Cités, CRPV de la région Auvergne-Rhône-Alpes  
**RABAT Michel**, responsable de la politique de la ville, Ville de St-Etienne  
**RANGER Damien**, directeur de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine  
**RAZAFIMBELLO Christelle**, stagiaire à l'association Débat Lab'  
**REITZ Daniel**, membre du conseil citoyen La Noue Clos Français, collège habitants, Montreuil  
**RENARD Jean-Flavien**, membre du conseil citoyen Montreynaud, collège acteurs locaux, St-Etienne  
**RENUCCI Jean**, chargé de mission politique de la ville, Ville de Porto-Vecchio  
**RESTAYNT Patricia**, membre du conseil citoyen des Salines, collège habitants, Ajaccio  
**RICHARD Catherine**, encadrante des délégués du préfet, préfecture de Paris  
**ROHDE Juliette**, consultante à Etat d'Esprit



**ROHRBACH Erwin**, directeur général adjoint, chef de projet politique de la ville et pôle finances, Ville de St-Louis

**ROUSSEAUX Daniel**, membre de l'association Alternatives Pour des Projets Urbains Ici et à l'International (APPUII)

**ROUX Marie-Claire**, membre du conseil citoyen Montreynaud, collège habitants, St-Etienne

**ROYER Amandine**, responsable de la politique de la ville et de l'habitat, Communauté d'Agglomération Bergeracoise

**RUET Fabien**, élu vice-président en charge de la politique de la ville, Communauté d'Agglomération Bergeracoise

**SAADI Houda**, membre du conseil citoyen Malakoff, collège habitants, Nantes

**SAGNE Laurence**, membre du conseil citoyen des Jardins de l'Empereur, collège habitants, Ajaccio

**SALAUN Loïc**, chargé de mission à Unis-cité, en charge de l'accompagnement et de la coordination des conseils citoyens d'Orléans Métropole

**SAMSO Michel**, membre du conseil citoyen du Quartier de la Gare, collège acteurs locaux, St-Louis

**SANSONETTE Rock**, membre du conseil citoyen des Salines, collège acteurs locaux, Ajaccio

**SARKISSIAN Janine**, membre du conseil citoyen Montreynaud, collège habitants, St-Etienne

**SARRAZIN Emilie**, directrice adjointe de Resovilles, CRPV de Bretagne et du Pays de la Loire

**SAW Aminata**, membre du conseil citoyen de l'Argonne, collège acteurs locaux, Orléans

**SCALAS Frédéric**, membre d'un conseil citoyen de Mulhouse, collège habitants

**SCHEUER Jean-Pierre**, membre du conseil citoyen Crêt de roc – Soleil, collège habitants, St-Etienne

**SCHMIDIGER Pascale**, élue, adjointe au maire de St-Louis, déléguée à l'enseignement, à l'emploi et à la formation, vice-présidente du conseil départemental du Haut-Rhin, et présidente de la commission politique de la ville à l'agglomération de St-Louis

**SEGURA Béatrice**, chargée de mission politique de la ville, en charge des conseils citoyens, préfecture du Loiret

**SELLIER Pierrick**, membre du conseil citoyen de Blossières, collège acteurs locaux, Orléans

**SERRINA Fabienne**, chargée de mission de la déléguée du préfet pour l'égalité des chances, préfecture des Bouches du Rhône

**SIEFFERT Danielle**, membre du conseil citoyen des Salines, collège habitants, Ajaccio

**SIMIAN Perrine**, coordination du pôle d'animation du CGET

**SIMONET Stéphanie**, chargée de développement local, Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien

**SLASSI Nawel**, chargée de mission politique de la ville, Ville de St-Jean-de-la-Ruelle

**SLIMANE Khemissa**, membre du conseil citoyen Mirail Université, collège habitant, Toulouse

**SMITH Richard**, sous-préfet et secrétaire général adjoint à la préfecture du Pas-de-Calais

**SORNIN Cécile**, élue adjointe au maire en charge de la démocratie participative, de l'économie sociale et solidaire, de la promotion de la vie associative et de l'accompagnement des structures associatives, Ville de Mulhouse

**SOULAS Loïck**, membre du conseil citoyen la Bottière, collège acteurs locaux, Nantes

**SZTABERT Caroline**, déléguée du préfet en charge de la politique de la ville, préfecture de la Loire

**TALLAND Chantal**, anthropologue urbaine, directrice de l'Ecole du Renouvellement Urbain

**TALPIN Julien**, chargé de recherche en sciences politiques au CNRS et co rédacteur en chef de la revue Participations

**TAPIE Vanessa**, membre du conseil citoyen de Saïge, collège habitants, Pessac

**TEXIER Joël**, directeur du centre social « Franklin - Papin », ancien conseiller citoyen et animateur d'une table de quartier, Mulhouse

**TIR Rachida**, ancien membre d'un conseil citoyen de Marseille, attachée parlementaire

**TOMI Jean-Charles**, membre du conseil citoyen des Salines, collège habitants, Ajaccio

**TOUIL Hassan**, membre du conseil citoyen des Jardins de l'Empereur, collège habitants, Ajaccio

**TRONTIN Vincent**, membre du conseil citoyen Mulhouse 7 Quartier, collège habitant, Mulhouse

**UGHETTO Nadine**, membre du conseil citoyen secteur 1/6, collège acteurs locaux, Marseille

**URSEAU Patricia**, membre du conseil citoyen la Bottière, collège acteurs locaux, Nantes

**UZTOPAL Rukan**, responsable de l'agence Ile-de-France de l'association Optima

**VALADE Anne**, membre du conseil citoyen Franc-Moisin Bel-Air Stade de France, collège habitants, St-Denis

**VARAUT Etienne**, chef de projet politique de la ville, Ville de Bobigny, ancien directeur et membre de l'Inter-Réseaux des Professionnels du Développement Social Urbain (IRDSU)

**VIENNOT Emmanuel**, chef de projet politique de la ville, Ville de Marseille

**VIGNERTE Catherine**, chargée de mission politique de la ville, Bordeaux Métropole

**VILLALPANDO Emmanuel**, agent de développement local, Ville de Pessac

**VITART Elisabeth**, membre du conseil citoyen de Blossières, collège acteurs locaux, Orléans

**WEBER Thérèse**, membre du conseil citoyen Montreynaud, collège habitants, St-Etienne

**WOZNIAC Béatrice**, agent de développement local, Arras

**YAHMDI Naji**, élu adjoint au maire, en charge des finances et du développement social urbain, Ville de Pessac

**ZAWADZKI Agnès**, membre du conseil citoyen de Lignerolles, collège habitants, Fleury-Les-Aubrais

## ANNEXE 4

### LISTE DES FIGURES ET TABLEAU

|                                                                                                                                                                     |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Figure 1 : Répartition des territoires enquêtés par critères</b> .....                                                                                           | p. 18 |
| Une majorité de villes familières de la politique de la ville et respectant la correspondance entre conseil citoyen et QPV                                          |       |
| <b>Figure 2 : Répartition des enquêtés par catégories d'acteurs</b> .....                                                                                           | p. 19 |
| Aller vraiment à l'écoute des conseillers citoyens                                                                                                                  |       |
| <b>Figure 3 : Répartition des enquêtés par sexe</b> .....                                                                                                           | p. 19 |
| Une quasi-parité                                                                                                                                                    |       |
| <b>Figure 4 : Répartition des enquêtés par tranche d'âge :</b> .....                                                                                                | p. 20 |
| l'absence des moins de 30 ans                                                                                                                                       |       |
| <b>Figure. 5 : Le conseil citoyen est-il :</b> .....                                                                                                                | p. 36 |
| <b>Figure 6 : Dans quel(s) domaine(s) de la vie du conseil citoyen les services de la collectivité (Mairie, EPCI) ou les élus et élus interviennent-ils ?</b> ..... | p. 53 |
| <b>Figure 7 : Par qui l'animateur du conseil citoyen a-t-il été choisi ?</b> .....                                                                                  | p. 54 |
| <b>Figure 8 : Participation du conseil citoyen aux instances du contrat de ville</b> .....                                                                          | p. 63 |
| <b>Figure 9 : Modalités de participation à la décision</b> .....                                                                                                    | p. 64 |
| Instances de pilotage                                                                                                                                               |       |
| <b>Figure 10 : Modalités de participation à la décision</b> .....                                                                                                   | p. 64 |
| Instance de programmation financière                                                                                                                                |       |
| <b>Figure 11 : Modalités de participation à la décision</b> .....                                                                                                   | p. 64 |
| Instances techniques                                                                                                                                                |       |
| <b>Figure 12 : Modalités de participation à la décision</b> .....                                                                                                   | p. 64 |
| Groupes thématiques                                                                                                                                                 |       |
| <b>Figure 13 : Quelle forme a pris la co-construction quand elle a eu lieu ?</b> .....                                                                              | p. 65 |
| <b>Tableau 1 : Modalités de désignation du collège habitants des conseils citoyens</b> .....                                                                        | p. 38 |





# **GLOSSAIRE**

### **Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)**

Établissement public créé en 2003 qui met en œuvre et finance le programme national de rénovation urbaine\*. Concrètement, elle accompagne les collectivités locales dans la définition et le montage des projets de renouvellement urbain. Cette agence est sous la tutelle du ministre délégué à la Ville.

### **Centre de Ressources Politique de la Ville (CRPV)**

Associations ou structures assimilées qui ont pour visée principale d'accompagner la qualification des acteurs du développement social et urbain, à commencer par les professionnels de la politique de la ville\*. Ils mettent à leur disposition des ressources (information, documentation, expérience...) et favorisent leurs échanges. Ces ressources et ces formations sont également à disposition des habitants, et notamment des conseils citoyens\*.

### **Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET)**

Établissement public affilié au ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. Il appuie le Gouvernement dans la lutte contre les inégalités entre les territoires, en concevant et animant les politiques de la ville et d'aménagement du territoire avec les acteurs locaux et les citoyens.

### **Conseils Citoyens (CC)**

Dispositif participatif de la politique de la ville\* institué depuis 2014 et obligatoire dans chaque QPV\*. Il est constitué d'habitants tirés au sort et d'acteurs associatifs et économiques désignés. Il a pour objectif d'intégrer les citoyens à toutes les étapes du contrat de ville\*, de sa définition à son évaluation en passant par sa réalisation, c'est-à-dire de dépasser le stade de la production d'avis et de la consultation. À ce titre, il siège dans toutes les instances qui mettent en place ce contrat de ville et son espace de parole et de projet ne se limite pas au quartier. Des principes forts le guident comme l'indépendance de ses membres, ce qui interdit notamment aux élus ou aux agents d'y siéger, contrairement aux conseils de quartier, ou bien ce qui lui donne droit à un budget spécifique. Ce dispositif est nouveau, et le présent rapport souligne que la réalisation des objectifs que la loi lui a fixés est encore en cours...

### **Conseil de Quartier**

Dispositif participatif institué depuis 2002 qui associe les habitants d'un quartier à la gestion municipale. Obligatoire dans les communes de plus de 80 000 habitants. Il est constitué d'une part d'élus locaux, d'habitants volontaires, d'associations d'habitants et de personnes ressources désignées par la Mairie. Son rôle se limite à celui d'avis et de proposition sur toutes questions intéressant le quartier ou la ville (amélioration du cadre de vie, mise en place de nouveaux équipements publics...). Son espace de parole et de projet est circonscrit au quartier.

### **Contrat de ville**

Document qui définit pour 5 ans les grandes orientations de la politique de la ville sur le territoire d'une intercommunalité ainsi que les acteurs qui interviennent dans cette politique et leurs moyens. Il se décompose en 3, parfois 4 piliers : Cohésion sociale ; Cadre de vie et renouvellement urbain ; Développement économique et emploi ; Égalité et citoyenneté. Tous les acteurs institutionnels de la politique de la ville le signent pour le valider.

### **Comité d'engagement**

Réunion lors de laquelle est signée une « convention pluriannuelle » pour un projet de rénovation urbaine\*. À ce stade, les différents partenaires s'engagent financièrement sur l'ampleur des différents aspects du projet : combien seront accordés aux démolitions, combien à la construction, etc. Tous les détails ne sont pas forcément décrits à ce moment-là car beaucoup seront définis par la suite.

### **École du Renouvellement Urbain (ERU)**

Organisme public dont la mission est de proposer des formations sur la politique de la ville et le renouvellement urbain ainsi que sur toutes les thématiques liées aux transformations sociales et urbaines. Les formations de l'ERU s'adressent à l'ensemble des porteurs des projets (collectivités territoriales, bailleurs), aux prescripteurs (services de l'État) et aux habitants. Une formation spécifique aux conseils citoyens\* a été mise en place.

### **Fonds de Participation des Habitants (FPH)**

Dispositif qui permet de soutenir financièrement des micro-projets ponctuels, menés par des habitants, des collectifs d'habitants ou de petites associations, contribuant au renforcement du lien social dans les QPV\*. Géré par des associations, le soutien aux projets est décidé sur la base d'un travail local collégial.

### **(Nouveau) Programme National de Renouvellement Urbain ((N)PNRU)**

Aussi appelé « ANRU 2 ». Deuxième dispositif national depuis 2003 (après le PNRU ou « ANRU 1 ») qui fixe des orientations globales et communes, ainsi que des moyens, à tous les projets de rénovation urbaine de France. Il est de 10 milliards d'euros en 2017. Ces projets se font dans des QPV\* où sont identifiés des dysfonctionnements urbains particuliers (dégradation du bâti, des rues, enclavement du quartier par rapport au reste de la ville, mais aussi mauvaise ambiance urbaine). Les orientations communes à tous ces projets sont la diversification des types de logements (et donc de populations : mixité sociale), le désenclavement du quartier par des ouvertures et la distinction entre les fonciers public et privé.

La rénovation urbaine, aussi appelée renouvellement urbain, renvoie donc à un type de projets urbains bien précis, constitués au moins de démolitions et de restructurations fortes des quartiers. Elle est un des trois piliers des contrats de ville\*.

### **Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV)**

Structure qui dépend du CGET\* et qui dresse un panorama annuel de la situation économique et sociale des QPV.

### **Politique de la ville**

Politique publique spécifique qui existe depuis plus de 40 ans et dont l'objectif principal est de réduire les inégalités sociales et économiques entre les territoires. Elle consiste en un ensemble d'outils et d'actions spécifiquement à destination des quartiers identifiés par l'État comme les plus en difficulté (les QPV\*). La direction de ces actions, leurs acteurs et leurs moyens sont définis localement sous la forme d'un contrat de ville\*. Cette politique est portée au niveau national par le CGET\* et le ministère délégué à la Ville.

### **Protocole de préfiguration**

Document qui décrit et chiffre le coût des aménagements qui vont être faits dans un quartier à l'occasion d'un projet de rénovation urbaine\*. À cette étape de la définition du projet, peu de détails pratiques sont donnés : il s'agit surtout de mesurer l'ampleur du projet global pour négocier avec l'ANRU\* et les autres partenaires les financements nécessaires. Pour faciliter la description générale de ce projet, certains éléments sont tout de même détaillés précisément, en général ceux qui seront réalisés en premier. Ce n'est qu'au moment de la « convention pluriannuelle »\* que sont actés les engagements financiers des différents partenaires du projet.

### **Quartier Prioritaire de la politique de la Ville (QPV)**

Zones de concentration (plus de 1000 habitants) de population urbaine à bas revenu, c'est-à-dire dont les ressources sont inférieures à 60 % du revenu fiscal médian de référence. Ce critère de zonage n'a pas toujours été le même suivant les époques de la politique de la ville\* : il est aujourd'hui le seul retenu dans la loi Lamy de 2014. Ce sont sur ces quartiers que se déploient les actions et les crédits de la politique de la ville\*, définis par le contrat de ville\*, et dont un des piliers est le renouvellement urbain\*.

### **Tables de Quartier**

Issue du Québec des années 1960 et inspirée par le rapport Bacqué-Mechmache de 2013. Espace citoyen ascendant, libre d'accès et de participation, qui réunit associations ou habitants mobilisés à l'échelle du quartier et se fait l'écho de leurs paroles, traitent de leurs problèmes, colères, et envies d'agir. La mobilisation se fait sur la base de l'intérêt des participants. L'objectif affiché est celui d'une transformation sociale par le développement du « pouvoir d'agir » et de la « co-construction » des politiques publiques : s'auto-organiser pour améliorer collectivement les conditions de vie dans les quartiers populaires.

Chaque \* renvoie à un terme défini dans ce court glossaire. Pour des raisons de facilité



# **BIBLIOGRAPHIE**

### Bibliographie scientifique

Aitec, (2003), « Les Conseils de quartier : La participation des habitants à la gestion urbaine de leur quartier en France », 3/2003, [En ligne : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6572.html>]

Kirszbaum T., (2014), *Valoriser les ressources des quartiers*, Rapport de recherche Amadeus.

Bacqué M.-H., Mechmache M., (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous*, Rapport au ministre délégué chargé de la ville.

Bacqué M.H., Gauthier M., (2011), « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis « A ladder of citizen participation » de S.R. Arnstein », *Participations* 1/2011 (n°1), pp. 36-66.

Bherer L., (2006), « La démocratie participative et la qualification citoyenne. A la frontière de la société civile et de l'Etat. », *Nouvelles pratiques sociales* 2006/4, Vol.18 (n°2), pp. 24-38.

Billen L., (2017), Programme de co-évaluation des conseils citoyens, Synthèse nationale, Universités Paris Ouest Nanterre La Défense et Paris 1 Panthéon – Sorbonne.

Birck J.-N., (2013), « Conseils de quartier », in Casillo I., Barbier R., Blondiaux L., et al., *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et Participation, Paris.

Blatrix C., (2009), « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines* (n°74), pp.97-119.

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

Bonaccorsi J., Nonjon M., (2012), « « La participation en kit » : l'horizon funèbre de l'idéal participatif », *Quaderni* 3/2012 (n°79), pp. 29-44.

Borloo J.-L., (2018), *Vivre ensemble, vivre en grand. Pour une réconciliation nationale*, Rapport au Président de la République.

Calafat G., (2011), « Expertise et compétences. Procédures, contextes et situations de légitimation. », *Hypothèses* 1/2011 (n°14), pp.95-107.

Calvino I., (1984), *Les Villes invisibles*, Seuil, Paris.

Casillo I., et al., (2013), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et Participation, Paris.

Casillo I., Fijalkow Y., (2016), « Avant propos » in Fijalkow Y. (dir.) *Dire la ville c'est faire la ville. La performativité des discours sur l'espace urbain*, Septentrion Presses Universitaires, coll. Environnement et Société.

Castells M., (1973), *Luttes urbaines et pouvoirs politiques*, Maspero, Paris.

Cervera-Marzal M., Dubigeon Y., (2013), « Démocratie radicale et tirage au sort » *Raisons politiques* 2013/2 (n°50), pp.157-176.

CGET, Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, Ministère de la Cohésion des Territoires, (2018), *Consultation des conseils citoyens. Résultats quantitatifs de l'enquête par questionnaire*.

Deboulet A., (2012), « Faire de l'écoute un élément clé du projet », *Les Cahier de l'IAU îdF* 5/2012 (n°162), pp.125-128.

Delannoi G., (2011), « Le tirage au sort : une approche démocratique », *Esprit* 2011/8, pp.153-161.

Delannoi G., (2013), « Tirage au sort », in Casillo I., Barbier R., Blondiaux L., et al., *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et Participation, Paris.

Demangeclaude K., (2017), « Conseils citoyens : les plus actifs sont également les plus autonomes », Fiche CGET-ONPV, in Rapport annuel ONPV 2017.

Dubedout H., (1983), *Ensemble, refaire la ville*, Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, La Documentation française.

Epstein R., (2015), La « nouvelle politique de la ville » au prisme des évaluations du passé » in *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, éd. par Thomas Kirsbaum, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, coll. « Bibliothèque des territoires ».

Figeat D., (2015), « Démocratiser la gestion des quartiers populaires. Le pari de la Commission nationale pour le développement social des quartiers », in *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, éd. par Thomas Kirsbaum, (2015), La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, coll. « Bibliothèque des territoires ».

Goodwin B., (2011), « Utiliser le hasard contre la confiscation du pouvoir », *Esprit* 2011/8, pp.145-152.

Guillemot A., Létard V., (2018), Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques évaluant l'application de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (Sénat, n°662).

Hatzfeld H., (2013), « Légitimité », in Casillo I., Barbier R., Blondiaux L., et al., *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et Participation, Paris.

Hirschman A., (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.

Jazouli A., Loubière A., (2011), « Questions à la politique de la ville », *Revue Urbanisme* 2011/9-10 (n°380).

Kirsbaum T., (2016), « Peut-on encore démocratiser la politique de la ville » in *La participation : laboratoire de la politique de la ville ?*, Actes de la Rencontre régionale des centres de ressources politique de la ville d'Ile-de-France du 25 novembre 2014.

Kirsbaum T., (2014) « Pouvoir d'agir et politique de la ville : un couple antagonique ? » *Urbanisme, Publications d'architecture et d'urbanisme* 2014 (n°392), pp.49-52.

Kirsbaum T., (2017), « Les ambitions déçues de la démocratie urbaine dans les quartiers politique de la ville », à paraître in Bresson S. (dir.) *Les ambivalences de la participation citoyenne : acteurs, expertises, pouvoirs et légitimités*, Presses Universitaires François Rabelais.

Madelin B., (2018), « Conseils citoyens ou tables de quartier ? », *Revue Projet* 2018/2 (N° 363), pp.38-43.

Mansbridge J., (2013), « Les Noirs doivent-ils être représentés par des Noirs et les femmes par des femmes ? Un oui mesuré », Trad. Saint-Upéry M., *Raisons politiques* 2013/2 (n°50), pp.53-77.

Mazeaud A., Nonjon M., (2018), *Le Marché de la démocratie participative*, Editions du Croquant.

Nez H., (2013), « La professionnalisation et la politisation par la participation. Trajectoires d'individus et de collectifs à Paris et Cordoue. », *Revue internationale de politique comparée* 4/2013, Vol.20 (n°4), pp. 29-53.

ONPV, (2017), Les conseils citoyens : état de la mise en œuvre au 1<sup>er</sup> octobre 2016 in Rapport annuel 2016.

ONPV, (2018), Les conseils citoyens : état de la mise en œuvre in Rapport annuel 2017 [à paraître].

Pupponi F., (2013), Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (Assemblée Nationale, n°1337 rect., 1542, 1545).

Revault d'Allonnes M., (2013), « Les paradoxes de la représentation politique », *Etudes* 2013/12 (Tome 419), pp.629-638.

Sen A., (1999), *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, trad. M. Bessières, Paris, Odile Jacob, 2005.

Stoker, G. (2006), « Explaining political disenchantment: finding pathways to democratic renewal », in *The Political Quarterly*, 77(2), 184-194.

Talpin J., (2016), « La répression à bas bruit. Comment les élus étouffent les mobilisations dans les quartiers populaires », *Métropolitiques* 2016/2 [En ligne : <http://www.metropolitiques.eu/Unerepression-a-bas-bruit-Comment.html>]

Terranova, (2012), *Banlieues et quartiers populaires : remettre les gens en mouvement*, Rapport rédigé par Donzelot J.

Tissot S., (2007), *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Seuil, Paris.

Vergne A., (2013), « Qualité de la participation », in Casillo I., Barbier R., Blondiaux L., et al., *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et Participation, Paris.

Zetlaoui-Léger, (2013), « Urbanisme participatif », in Casillo I., Barbier R., Blondiaux L., et al., *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et Participation, Paris.

## Littérature grise

APPUII, (2017), *La rénovation urbaine avec les habitants... ça commence quand ?*, Livret d'interpellation.

APPUII, (2017), *Cahier de l'atelier citoyen*.

Bastide J., Goupil J., (2018), Think tank des conseils citoyens. Synthèse des réflexions de groupe

Epstein R., (2018), « En attendant le ruissellement, quels moyens pour les quartiers populaires ? », AOC Media 10 mai 2018 [En ligne : <https://aoc.media/opinion/2018/05/10/attendant-ruissellement-moyens-quartiers-populaires/>]

Kirszbaum T., (2018), « Les conseils citoyens doivent construire des alliances », Entretien sur le site [www.conseilscitoyens.fr](http://www.conseilscitoyens.fr), 16 janvier 2018 [En ligne : <http://www.conseilscitoyens.fr/article/thomas-kirszbaum-sociologue%C2%A0-%C2%AB%C2%A0les-conseils-citoyens-doivent-construire-des-alliances%C2%A0%C2%BB>]

Le Mouvement associatif, (2017), *Participation des associations aux conseils citoyens Enquête nationale*, Synthèse Juin 2017.

Mohammed M., Talpin J., (2018), « Communautarisme ? Banalité de l'entre-soi et stigmatisation des minorités », AOC Media 19 septembre 2018 [En ligne : <https://aoc.media/analyse/2018/09/19/communautarisme-banalite-de-lentre-soi-stigmatisation-minorites/>]

Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine, (2017), *Les conseils citoyens en Nouvelle-Aquitaine : constats, bilans et perspectives pour l'avenir*.

Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine, (2018), *Regards sur les Quartiers politique de la ville en Nouvelle-Aquitaine*.

RésOVilles, (2017), *Conseils citoyens, les enjeux d'une réussite*.

RésOVilles, (2018), *Panorama des Conseils Citoyens de Bretagne et Pays de la Loire. Les dynamiques engagées dans les territoires : bricolage de haute-couture*.

Sintomer Y., (2014), « Le tirage au sort permettrait de recrédibiliser la politique », Entretien in *Le Courrier des Maires* 12 novembre 2014.



### Sitographie

[www.conseilscitoyens.fr](http://www.conseilscitoyens.fr)

<https://sig.ville.gouv.fr/>

<http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/politique-de-la-ville>

### Autres

CGET, (2018), *Note de synthèse des contributions des centres de ressources politique de la ville sur la formation des conseils citoyens*.

Circulaire n°Cabinet/C102/2017/41 du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens.

CNV, (2017), *Evaluation de la participation des habitants des QPV. Proposition d'échelle de mesure*.

La coordination Pas Sans Nous, Les Tables de quartier, Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, (2018), « Ambitions et principes des tables de quartier ».

ERU, *Formations des membres des conseils citoyens des quartiers en renouvellement urbain*.

Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, (2015), Note de réflexion « centres sociaux et conseils citoyens ».

Instruction du Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, (2014), « Modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville », en référence à la Circulaire du Premier ministre n°5729-SG du 30 juillet 2014 [En ligne : <http://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/20141015-Circulaire-relative-aux-modalites-operationnelles-delaboration-des-contrats-ville.pdf>]

IREV Nord Pas de Calais, (2016), *La participation citoyenne dans les quartiers*, Compte-rendu de la journée régionale du 1<sup>er</sup> juin 2016.

LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine [En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028636804&categorieLien=id>]

Mézard J., Denormandie J., (2018), « Lettre de mission relative à la pérennisation du dispositif des conseils citoyens », Lettre de saisine de la CNDP.

Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, (2014), « Conseils citoyens, Cadre de référence ».

Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, (2016), *Des quartiers qui inspirent la France*. Synthèse des rencontres de la rentrée citoyenne Septembre – Octobre 2016.

## LES AUTEURS



**Ilaria CASILLO** est vice-présidente de la CNDP, Docteur en géographie urbaine, Maître de conférence à l'Université Paris Est-Marne La Vallée, École d'Urbanisme de Paris, et chercheuse au laboratoire de recherche Lab'Urba.



**Daniel ROUSSEAUX** est chargé de mission à la CNDP, membre bénévole de l'association Alternatives Pour des Projets Urbains Ici et à l'International, diplômé du Master Urbanisme et Aménagement de l'Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne





