

Journée Régionale Île de France

« Comment travailler avec
les conseils citoyens ? »

28 novembre
2018
Micro-Folie
Sevran



SOMMAIRE

1

Déroulé de
la journée

2

Introduction

3

1^{er} partie de
la journée

4

2^{ème} partie de
la journée

5

3^{ème} partie de
la journée

6

Synthèse
de la journée

7

Présentation
du réseau DSU
Ile-de-France

8

Conclusion

Annexe 1

Intervention
Thomas KIRSZBAUM

Annexe 2

Retour de Frédérique
PALUT

Annexe 3

Retour en photos



Déroulé de la journée

Matinée

9h30
Accueil des participants

10h00
Présentation de la journée

10h15
Les conseils citoyens : Une réforme radicale de
la politique de la ville ?
Animée par Frédérique PALUT, Intervention
Thomas KIRSZBAUM
Echanges avec la salle

11h45
Présentation de l'Espace Micro-Folie

12h00
Déjeuner préparé par le pôle insertion de
l'association Aurore
Animation (musée virtuel, confection de
tee-shirts)

Après-midi

14h00
Selon vous qu'est-ce qu'un conseil citoyen
réussi ?
Animée par le réseau DSU local

15h00
Comment accompagner les conseils citoyens
vers l'autonomie ?
Animée par le réseau DSU local

16h30
Restitution de la journée
Intervenante : Karine Dupuy, déléguée générale
de l'IRDSU

17h00
Conclusions et perspectives
Intervention de l'équipe local



Introduction

Cette journée, organisée par le Réseau DSU Ile de France avec l'appui de l'IRDSU, le 28 novembre 2017, a permis d'échanger autour des questions de la participation citoyenne et plus particulièrement la place des Conseils Citoyens dans le nouveau paysage de la politique de la ville.

La démarche globale de cette journée était de permettre aux participants de se coformer et de repartir avec un certain nombre d'outils leur permettant de mieux appréhender la question de la participation des citoyens dans la co-construction d'un projet de territoire.

Elle a aussi pour la première fois, facilité la rencontre entre des professionnels de la politique de la ville, des accompagnateurs de conseils citoyens et des conseillers citoyens.

Les interventions étaient riches d'enseignements pour l'ensemble des participants qui ont particulièrement apprécié les « aller-retour » entre les apports théoriques et les échanges autour de la pratique professionnelle ou citoyenne.

Il est aussi important de souligner que cette journée a été réalisée avec le soutien du groupe de travail « Conseils citoyens et démarches participatives » de l'IRDSU et l'appui de l'équipe de permanents de notre réseau national.

Cette journée a réuni environ 50 personnes issues des professionnels de la politique de la ville, des animateurs des conseils citoyens, des associations et autres professionnels et des conseillers citoyens.



1^{er} partie de la journée

Les conseils citoyens : Une réforme radicale de la politique de la ville ?

Méthodologie

La première partie de la journée, avec l'intervention de Thomas KIRSZBAUM, sociologue et chercheur associé à l'Institut des sciences Sociales du Politique, permettait d'amener les participants à recontextualiser la participation citoyenne et rappeler l'origine des Conseils Citoyens.

Extrait de l'Intervention de Thomas KIRSZBAUM

...« À partir des années 1980 et 1990, c'est par la loi et à l'instigation des pouvoirs locaux qu'ont été développées diverses formules de démocratie dites participatives, qu'il importe de distinguer d'autres formes spontanées de mobilisations citoyennes.

Mais l'élément décisif pour comprendre l'essor de la démocratie participative est le processus de décentralisation engagé à partir des années 1980.

La décentralisation n'a pas été justifiée uniquement par la volonté de rompre avec une tradition française jacobine, mais aussi par le souci de rapprocher le citoyen de la décision publique en approfondissant la démocratie locale »...

...«La mise en place des conseils citoyens représente un tournant important car du point de vue de l'État, la participation a longtemps revêtu un caractère essentiellement rhétorique et incantatoire. Il a fallu attendre le début de l'année 2013 pour que cet enjeu revienne en force dans le discours national.

François Lamy, le ministre délégué à la Ville de François Hollande, a tenté de répondre aux préoccupations qu'exprimaient une partie des professionnels de la politique de la ville depuis les révoltes urbaines de l'automne 2005 »...

« La mise en place des conseils citoyens représente un tournant important car du point de vue de l'État, la participation a longtemps revêtu un caractère essentiellement rhétorique et incantatoire. Il a fallu attendre le début de l'année 2013 pour que cet enjeu revienne en force dans le discours national.

François Lamy, le ministre délégué à la Ville de François Hollande, a tenté de répondre aux préoccupations qu'exprimaient une partie des professionnels de la politique de la ville depuis les révoltes urbaines de l'automne 2005 » ...

« Trois ans après le vote de la loi Lamy, tous les conseils citoyens ne sont pas en place alors qu'ils sont obligatoires » ...

... « ni l'esprit ni le texte de la loi Lamy ne reconnaissent le droit des habitants des quartiers populaires à s'organiser collectivement à l'échelle d'un quartier et au-delà, selon des modalités définies par eux de manière autonome. C'est pour échapper au cadrage politico-institutionnel de la participation que la coordination « Pas Sans Nous » a choisi d'expérimenter des tables de quartier dans une douzaine de sites, parallèlement aux conseils citoyens.

Si la visée des tables de quartier est la transformation des politiques publiques, elles courent en réalité le risque de rester sans prise sur les décisions publiques, en raison de leur reconnaissance aléatoire par les pouvoirs locaux qui semblent plutôt miser sur des conseils citoyens moins dérangeants. Le chemin de la participation citoyenne apparaît donc étroit entre un cadrage institutionnel étouffant et des collectifs auto organisés privés de reconnaissance publique ».

Analyses

Les propos de Thomas KIRSZBAUM nous ont rappelé combien dans notre république jacobine pourtant décentralisée il est difficile pour les collectivités locales comme pour l'État de laisser émerger et d'accompagner des formes et des modes d'expression autonome des habitants.

Aujourd'hui le chemin pour sortir la participation des habitants du périmètre contraint d'une expertise d'usage du quotidien limitée au micro-local s'annonce encore long.

(Karine Dupuy, déléguée Générale IRDSU)

L'ancrage local de la citoyenneté ne va pas de soi, ce qui signifie que culturellement, on part de loin. Une analyse serait nécessaire pour déterminer les différences majeures entre la participation à l'échelle d'une ville et d'un quartier populaire.

La « co-décision » montre bien la limite de la portée qu'ont voulu donnée les élus à la participation des citoyens d'où le terme de participation institutionnalisée.

(Frédérique PALUT, spécialiste des politiques publiques sociales et membre de l'IRDSU)

A travers l'expérience de Thomas KIRSZBAUM à Bordeaux où il a participé à la mise en place des conseils citoyens, il partage avec la salle, le rôle moteur et indispensable des techniciens en lien avec la politique de la ville ainsi que les résistances palpables des élus et des services municipaux.



2^{ème} partie de la journée

Selon vous qu'est-ce qu'un conseil citoyen réussi ?

Méthodologie

Pour commencer cette deuxième partie, la place est donnée aux participants.

Les participants ont répondu à cette question par groupe. Les groupes ont été formés en prenant en compte la fonction des participants (membres de Conseils Citoyens, chefs de projet Politique de la Ville, accompagnateurs de Conseils Citoyens).

L'échange entre « pairs » a permis, dans un second temps de croiser les différents points de vue selon la place de chacun dans la mise en mouvement des Conseils Citoyens, de noter les divergences et les convergences.

Synthèse

Les réponses de chaque groupe montrent que les conditions prioritaires de réussite ne sont pas les mêmes selon les fonctions de chacun :

- Pour les professionnels : un Conseil Citoyen est réussi s'il est autonome et indépendant.
- Pour les membres des Conseils Citoyens : un Conseil Citoyen est réussi si la participation de ses membres est pérenne et qu'ils sont motivés.

- Pour les accompagnateurs de Conseils Citoyens : un Conseil Citoyen est réussi s'il met en œuvre un travail partenarial et collaboratif avec les acteurs locaux et les institutions en faisant entendre sa voix.

De manière générale, les conditions communes de réussite à tous les groupes sont les suivantes :

- Un Conseil Citoyen qui est indépendant et autonome
- Un Conseil Citoyen qui est reconnu, légitime et qui est ancré dans le paysage territorial
- Un Conseil Citoyen qui a une capacité à mobiliser les habitants et à porter la voix des habitants les plus éloignés des affaires publiques
- Un Conseil Citoyen qui pense «intérêts collectifs» et qui pèse sur les décisions

A ce stade, on ressent que les clés de réussite des Conseils Citoyens sont encore très liées à la recherche du sens de cette instance (dépasser les intérêts individuels, travail commun malgré les divergences), à leur légitimité dans le paysage territorial (être connu et reconnu), et à leur pérennité dans le temps (capacité à mobiliser les habitants, investissement dans le temps).

L'atteinte des objectifs initiaux assignés aux Conseils Citoyens (porter la parole des habitants, construire une parole collective, peser sur les décisions publiques, contribuer au projet d'intérêt général Etc.) est identifiée plutôt en second objectif.



3^{ème} partie de la journée

Méthodologie

Pour ce temps de débat, les participants se sont à nouveau mélangés par atelier. L'objectif principal était de confronter les expériences afin que chaque participant puisse repartir « ressource » avec des idées ou des outils pour l'aider à améliorer sa pratique. L'exercice lui permettra aussi de nouer des contacts et de faire « réseau » avec différentes communautés (professionnelles et conseillers citoyens).

JE SAIS QUE MON CONSEIL CITOYEN EST AUTONOME QUAND ...

Capacité à l'interpellation et à l'analyse du territoire	<ul style="list-style-type: none"> - Il a une capacité d'auto-saisine et d'interpellation. - Se saisir des enjeux et des problématiques à l'œuvre sur son territoire. - Il n'a plus besoin de moi pour engager une démarche auprès d'un partenaire. - Il sait se saisir lui-même des problématiques des habitants du territoire, et être force de propositions.
Capacité à se réunir seul, à inviter des participants et à définir un contenu	<ul style="list-style-type: none"> - Il s'identifie comme un collectif indépendant, un « nous », et non comme une juxtaposition d'individus. - Être capable de définir son propre rôle. - Il se réunit seul, définit son ordre du jour et ses invités - Il choisit le rythme et le contenu de leurs travaux - Il n'a plus besoin de moi pour organiser, programmer et animer une réunion.
Capacité à comprendre son rôle, sa place, ses missions	<ul style="list-style-type: none"> - Il a sa place propre au sein de la gouvernance du contrat de ville. - Être porteur de projets. - Il sait dire « NON »
Capacité à mobiliser et gérer des moyens (humains, financiers, logistiques, ...)	<ul style="list-style-type: none"> - Il dispose de ses propres ressources (moyens financiers, moyens techniques, ressources humaines). - Avoir des leaders. - Il possède un local, un budget, des moyens de communication variés (numériques...) - Il a un certain nombre de membres actifs.

JE SAIS QUE J'AI CONTRIBUÉ À SON AUTONOMIE QUAND ...

Je constate l'évolution	<ul style="list-style-type: none"> - Il prend des initiatives seul. - Le Conseil Citoyen ne me sollicite plus - Il trouve ses ressources par lui-même. - Il sollicite lui-même ses partenaires, ses ressources pour mener ses projets.
Je change de posture et j'accompagne différemment	<p>J'arrête de dire « mon Conseil Citoyen »</p> <ul style="list-style-type: none"> - Je passe de la position d'animateur à celle d'accompagnateur - Je les mets en relation avec les acteurs (associations, professionnels...) - Je favorise la convivialité
Je le fais monter en compétences	<ul style="list-style-type: none"> - en leur donnant des outils de compréhension - en les définissant comme identité collective - en leur donnant un sentiment de légitimité d'acteur du territoire - en leur transmettant des informations - en déléguant des missions aux membres, en tant qu'animateur. - en leur faisant prendre part à l'organisation du Conseil Citoyen.

POSTURES

Neutralité	<ul style="list-style-type: none"> - Objectivité, neutralité - Être neutre - Impartialité - Neutralité conflit de loyauté
Facilitation	<ul style="list-style-type: none"> - Animateur, facilitateur, ressource, observateur. - Facilitateur
Bienveillance	<ul style="list-style-type: none"> - Bienveillance, patience et tolérance.
Adaptation du mode d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> - Ne pas avoir un discours infantilisant, adapter son discours. - Laisser faire - Accompagnateur - Écoute (laisser la parole, savoir se mettre en retrait) - « Aller vers » pour « faire avec ».
Positionnement	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de « bon » ni de « mauvais » modèle de Conseil Citoyen. - Savoir jusqu'où l'on ne doit pas aller en tant que professionnel.

STRATÉGIES

Prendre son temps	<ul style="list-style-type: none"> - Procéder par étapes selon les sujets. - Écouter, construire collectivement une identité, partager
Valoriser	<ul style="list-style-type: none"> - Poser les habitants comme ressources et les valoriser dans leur travail - Valoriser les compétences
Qualifier	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place un accompagnement, des formations (technique et méthodologique) - Mettre en place des techniques participatives
Sortir progressivement	<ul style="list-style-type: none"> - Se mettre progressivement en retrait - Se retirer progressivement en tant qu'animateur, les mettre en position d'acteurs - S'effacer ponctuellement, en prévenant en amont. - Les faire sortir de leur zone de confort. - Proposer de se réunir seul, sans institutionnel

OUTILS

Formations	<ul style="list-style-type: none"> - Formations adaptées (dans lesquelles les participants sont actifs)
Techniques d'animation	<ul style="list-style-type: none"> - Techniques d'animation pour que chacun trouve sa place et soit force de propositions. - Outil d'animation de réunion - Définir des règles du jeu collectif (partage de la parole, répartitions des tâches, fléchage des tâches, etc.).
Communication	<ul style="list-style-type: none"> - Outils d'informations et de communication, synthétiques et adaptés - Outils de communication (adresses mail professionnelles, plate-forme, partage de documents)
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Préparer les « réunions » avec eux, faire le bilan des « réunions » avec eux, sans y participer. - Sortir du cadre de la réunion.
Qualification	<ul style="list-style-type: none"> - Définir des outils communs à partager. - Partage d'expériences entre Conseil Citoyen - Accompagnement d'un tiers neutre



Synthèse de la journée

«Les propos de Thomas KIRSZBAUM nous ont permis de replacer les enjeux du travail avec les habitants dans une perspective historique, celle de la démocratie participative en France. Il nous a rappelé la difficulté des instances locales comme de l'État à laisser émerger des formes et des modes d'expression des habitants le plus souvent vécue comme de lieux de contre-pouvoir.

Cette analyse confortée par les témoignages de la salle à fait émerger la nécessité de former également les élus locaux à la participation des habitants pour qu'ils puissent s'acculturer à cette émergence de voix différentes et complémentaires et les intégrer pleinement dans l'écosystème de la décision publique.

Thomas Kizbaum a également pointé que l'injonction à participer serait d'avantage fléchée vers les habitants des quartiers prioritaires que vers les habitants des autres quartiers. Habiter un quartier prioritaire serai en quelque sorte synonyme d'une citoyenneté en devenir.

L'ensemble des échanges a ensuite mis en lumière une tendance à contenir les habitants dans un périmètre d'expertise d'usage du quotidien et à continuer d'interroger la capacité des habitants à s'emparer d'autres sujets ceux liés aux « grands enjeux et grands projets urbains ».

La question de ce qui fait le succès d'un conseil citoyen a généré des réponses différentes :

- pour les chefs de projet c'est un conseil effectif : qui est constitué et qui se réunit.
 - pour les animateurs c'est un conseil collectif : qui est passé du « je » au « nous »
 - pour les conseillers citoyens c'est un conseil représentatif : qui, reflet de la diversité du quartier, est légitime.
- Elle a permis de confirmer l'importance du facteur temps et des étapes nécessaires à la construction d'un conseil.

Au delà des questions très matérielles et basiques des moyens qui ont été abordées (pouvoir disposer d'un lieu accessible y compris sur des plages horaires décalées), les ateliers ont fait émerger la question centrale de la temporalité ou plutôt des temporalités et du rythme des conseillers citoyens.

Temporalité liée aux phases des projets à propos desquels ils sont sollicités et qui doit bien prendre en compte toutes les phases d'un projet :

- l'amont pour expliciter le projet, son cadre et contexte
- l'ensemble du processus du projet
- la phase d'évaluation.

Rythme des projets publics incompatible avec l'exercice du conseil citoyen et sensation d'une « sur sollicitation » impossible à conjuguer avec les obligations professionnelles / familiales de ces habitants.

Karine Dupuy, Déléguée Générale, IRDSU



Ile-de-France

Présentation du réseau DSU Ile-de-France

Le réseau DSU Ile-de-France est un réseau de professionnels du développement territorial et local, du développement social urbain, de la cohésion sociale et de la politique de la ville. Développeurs spécialisés ou généralistes, ils agissent dans les quartiers, les villes, les agglomérations ou à d'autres échelles afin de contribuer à améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers populaires.

Le réseau adhère à l'IRDSU.

Ce réseau de professionnels poursuit les objectifs suivants :

- Développer une coopération et une expertise entre professionnels,
 - Développer des collectifs de travail et la diffusion de leurs travaux,
- Capitaliser les productions et les porter à connaissance,
- Lancer ou s'associer à des travaux d'études, de recherche, de réflexion.

Il est composé uniquement d'adhérents bénévoles.

Avec l'appui de l'IRDSU le réseau organise :

1) Des journées ou demi-journées régionales qui prennent en compte les préoccupations des professionnels :

- La place et le rôle des professionnels dans la nouvelle organisation territoriale en Ile-de-France (Evry mai 2017) ;

• Comment travailler avec les conseils citoyens (Sevran novembre 2017) ?

Prochaine journée à Massy en juin 2018.

Ces journées régionales permettent de :

- Répondre aux attentes des collègues
- Faire connaître les travaux des groupes de travail,
en l'occurrence le carnet métier lors de la journée du 4 mai
- Permettre aux adhérents qui ne participent pas aux travaux de ces groupes d'en prendre connaissance
- Élargir le réseau

2) Des conseils d'administration :

Les CA sont des temps d'échange et de fonctionnement interne au réseau.

Ils sont aussi devenus des temps qui dépassent le fonctionnement du réseau ; les participants-administrateurs, adhérents ou sympathisants-échantent sur l'actualité nationale, régionale et départementale, et évoquent leurs préoccupations dans leurs activités.



Conclusion

Quel magnifique travail d'équipe des réseaux de l'Inter-Réseaux DSU !

La conjonction des compétences locales, départementales, régionales et nationales a fait de ce rassemblement francilien, de ce « croisement de regards » d'une cinquantaine de professionnels et de conseillers citoyens, une réussite au dire de tous.

Cette mise en perspective que nous proposons, en tant que représentants du groupe de travail «Conseils Citoyens et démarches participatives» de l'IRDSU, est le constat d'une grande satisfaction et que lorsque les volontés convergent le résultat est là.

Par-delà les interventions et animations de qualité, nous voudrions garder en mémoire quelques conclusions des ateliers :

Pour les Conseillers citoyens présents : « Nous savons que le Conseil citoyen est autonome quand il se saisit lui-même des problématiques des habitants, quand nous disons « nous », quand nous nous réunissons seuls avec notre ordre du jour, avec nos invités éventuels, et que nous sommes porteurs de d'idées et de projets au sein de la gouvernance du Contrat de Ville. Cela, bien entendu, avec des moyens nécessaires en ressources humaines (membres actifs, appuis techniques ...), et au niveau matériel (locaux, moyens de communications, ressources financières ...) ».

Pour les professionnels, membres des équipes projets dont les accompagnateurs des Conseils Citoyens : « Nous savons que nous avons contribué à l'autonomie du Conseil citoyen quand il sollicite lui-même ses partenaires, les ressources pour monter ses actions, quand je passe de la posture d'animateur à celle d'accompagnateur, ne facilitant plus que l'information, la mise en relation, le montage d'actions, l'obtention de moyens, la convivialité et favorisant la montée en compétence si nécessaire. Et surtout lorsque j'arrête de dire « mon » Conseil Citoyen ... »

La production d'une telle journée pourra aider d'autres professionnels et conseillers citoyens, aider à la capitalisation nationale de bonnes pratiques, et aider d'autres réseaux régionaux à organiser ce type de rencontres (Auvergne Rhône Alpes lors des Journées Nationales de l'IRDSU à Grenoble le 31 mai et 1er juin, en Normandie en septembre, en Provence-Alpes-Côte-D'azur et en Occitanie en 2019 ...).

L'objectif est de favoriser la solidarité de notre communauté professionnelle vis-à-vis des conseillers citoyens et des habitants des quartiers, ainsi que la coformation entre tous.

Bravo au Réseau DSU IDF et à l'IRDSU qui ont favorisé cela !

Pour le groupe de travail de l'IRDSU « Conseils Citoyens et démarches participatives » /

Frédérique Palut, Etienne Varaut, José Dhers



« SVP Conseils Citoyens » est un service d'entraide gratuit et bénévole de l'IRDSU pour les professionnels et les conseillers citoyens.

Contact : Etienne Varaut, chef de projet Politique de la Ville à Bobigny – Est Ensemble.
Tél : 01 72 03 10 50 et Mél : contrat.ville@ville-bobigny.fr



Contact Sevrans : Fabrice Bichler, Lise Bondon : chef.fe.s de projet politique de la ville
l'EPT Paris Terres d'Envol pour - secteur de Sevrans.
Tel : 01 44 52 17 80 et Mél : fabrice.bichler@paristde.fr lise.bondon@paristde.fr



Retour en vidéo de la journée de sevrans [ici](#)

Annexe 1

Intervention Thomas KIRSZBAUM

Je vais d'abord resituer les conseils citoyens dans l'histoire et les enjeux plus larges de « l'offre institutionnelle de participation ». C'est à partir de cette « baseline » qu'on pourra interroger dans un second temps la portée et les limites de cette innovation institutionnelle que sont les conseils citoyens.

L'ancrage local de la citoyenneté ne va pas de soi en France. Dans la tradition issue de la Révolution française, l'espace public (au sens de l'espace politique) est conçu comme un lieu de séparation entre la citoyenneté et les appartenances sociales, religieuses, ethniques, mais aussi territoriales des individus. Les années 1960 et 1970 ont néanmoins vu émerger une demande de participation ancrée dans le local, portée par des citoyens inspirés par l'idéal d'autogestion et de démocratie directe qui animait les « mouvements urbains » ou « luttes urbaines » de cette époque.

À partir des années 1980 et 1990, c'est par la loi et à l'instigation des pouvoirs locaux qu'ont été développées diverses formules de démocratie dite participative, qu'il importe de distinguer d'autres formes spontanées de mobilisations citoyennes. Mais l'élément décisif pour comprendre l'essor de la démocratie participative est le processus de décentralisation engagé à partir des années 1980. La décentralisation n'a pas été justifiée uniquement par la volonté de rompre avec une tradition française jacobine, mais aussi par le souci de rapprocher le citoyen de la décision publique en approfondissant la démocratie locale.

Les textes législatifs régissant l'information des citoyens et encadrant les débats publics autour de projets d'aménagement se sont succédé à partir des années 1990. Mais l'offre émane aussi des collectivités.

Dans un cas comme l'autre, les élus n'ont eu de cesse d'affirmer la supériorité de leur légitimité représentative tirée du suffrage universel, qui les rendrait seuls en position d'énoncer la substance de l'intérêt général. Les habitants, considérés comme une collection d'individus, peuvent tout au plus être sollicités au titre de leur « expertise d'usage », mais non pour définir l'intérêt général. Les expressions collectives – notamment associatives – sont considérées quant à elles comme appartenant à la sphère des intérêts particuliers.

Parce qu'ils sont confrontés à une défiance généralisée et à une volonté croissante de contrôle des citoyens sur leurs élus, ces derniers sont néanmoins à la recherche de nouvelles formes de légitimité. La démocratie participative est l'une des ressources à leur disposition. C'est le sens des budgets participatifs, aujourd'hui en vogue au moins dans les grandes villes, qui confèrent un réel pouvoir de décision aux citoyens, mais sur des projets de portée, sans réellement changer la culture des services.

En dehors du cas particulier des budgets participatifs, les outils de la démocratie participative ne répondent qu'imparfaitement aux aspirations citoyennes à une participation plus directe aux affaires publiques. Car les élus ont tout loisir d'approfondir ou de réduire la portée de la participation des outils qu'ils mettent en place. Les textes encadrant les instances obligatoires de types conseils de quartier restent d'ailleurs très vagues, sur leurs compétences, pouvoirs et composition.

Les sujets évoqués dans ces arènes restent d'ailleurs très axés sur des préoccupations micro-locales, sans réelle possibilité de « monter en généralité » pour les porter à l'échelle des villes ou des agglomérations. Cette « démocratie de proximité » apparaît donc déconnectée des espaces de la décision publique.

Y a-t-il une spécificité de la participation dans les quartiers de la politique de la ville au regard de ces constats très sommairement formulés ? Comme dans les autres territoires, la participation dans les quartiers de la politique de la ville s'est essentiellement affirmée comme une prérogative municipale. De fait, la politique de la ville a vite été appropriée par les maires qui l'ont utilisée comme une ressource pour affirmer un leadership sur la gestion de leur territoire. Mais dans les quartiers de la politique de la ville coexistent des dispositifs de droit commun et d'autres qui leur sont plus dédiés.

Cette offre spécifique consiste en diverses formules d'information, consultation ou concertation, plutôt centrés sur certains champs thématiques (santé, rénovation urbaine, GUP...). Elle concerne beaucoup plus rarement les orientations globales de la politique de la ville telles qu'énoncées dans les contrats signés avec l'État.

Comme ailleurs, jusqu'à la création des conseils citoyens, le seul espace institutionnel où les habitants étaient susceptibles d'exercer un pouvoir autonome était celui des fonds de participation. Mais les budgets alloués à ces fonds sont infinitésimaux en comparaison des budgets municipaux. S'ajoute le caractère micro-local des projets concernés, réduisant grandement la portée de ces fonds.

À l'exception (relative) des fonds de participation, aucun des dispositifs de la politique de la ville ne s'est créé sans que les élus municipaux n'en assurent le pilotage, l'animation et/ou la désignation des participants. Seuls ou conjointement avec des représentants associatifs et d'habitants, ils en déterminent aussi les ordres du jour, c'est-à-dire l'objet même de la participation.

La vraie spécificité est la suivante : bien que les quartiers populaires aient été envisagés à l'origine comme des « laboratoires » de nouvelles pratiques citoyennes, la participation s'y s'avère en réalité plus difficile que dans un contexte de droit commun. Dans ces quartiers où les minorités ethniques sont souvent majoritaires, ces groupes ont peiné jusqu'à présent à trouver leur place dans les instances de la démocratie participative. Lesquelles sont confisquées par un public particulier : dans les hommes blancs et âgés, fort peu représentatif de la population locale.

Les immigrés et leurs descendants s'y sentent d'autant moins légitimes que peuvent s'y exprimer des positions xénophobes ou islamophobes. Ces habitants peuvent se voir rappeler leur « différence » et reprocher une volonté déficiente de « s'intégrer ». Certains usages locaux du vocable « citoyenneté » s'intriquent avec le thème de l'intégration pour enjoindre ces personnes à « devenir citoyens », soulignant en creux leur inadaptation supposée aux normes de la vie publique. Il existe ainsi une tendance des pouvoirs locaux à infantiliser les publics minoritaires, en considérant que, pour eux, la citoyenneté est un apprentissage, une pédagogie... Enfin, la suspicion de « communautarisme » a vite fait de disqualifier l'expression collective de collectifs d'habitants minoritaires – organisés ou non en associations. Des associations d'habitants appartenant à des minorités sont certes financées par les crédits de la politique de la ville, mais à la condition qu'elles œuvrent pour le « lien social » et le « vivre ensemble ».

De façon générale, les associations financées par la politique de la ville ne jouent pas de rôle d'agrégation des demandes sociales, ne se comportent pas en groupes de pression ou en porteurs de revendications. Il existe certes des mobilisations citoyennes nombreuses dans les quartiers populaires, lesquels sont loin d'être les lieux d'apathie civique souvent décrits. Mais la participation citoyenne est soumise à un dilemme fondamental : pour recevoir des financements publics et développer des projets, l'action collective des habitants et des associations doit être perçue comme dépolitisée et consensuelle. Dès lors que des groupes organisés privilégient la dimension conflictuelle de la démocratie, en exerçant une fonction critique de l'action des pouvoirs publics, ils risquent fort de se voir privés de toute reconnaissance et de tout soutien financier par les pouvoirs publics. Si l'association a une coloration politique, elle doit être sur la ligne municipale pour être soutenue.

L'accès aux ressources financières nécessite également des savoir-faire inégalement partagés par les associations. La politique de la ville est marquée par une technicisation et une professionnalisation croissante, si bien que les associations dites gestionnaires, celles qui savent composer avec la complexité des règles politico-administratives, captent une bonne part des

Au détriment de collectifs et d'associations bénéficiant d'une représentativité plus forte. Du côté des associations « prestataires » prédomine la fragmentation et la concurrence, qui ne joue pas en faveur de l'émergence de contre-pouvoirs démocratiques. Tout en étant fortement sollicitées, les associations restent confinées dans la mise en œuvre d'objectifs qui étaient définis dans un strict huis clos institutionnel jusqu'aux conseils citoyens. Aux antipodes de la gouvernance « communautaire » (c'est-à-dire ouverte à la société civile) des équivalents anglo-saxons de la politique de la ville, l'énonciation des choix stratégiques a incombé jusqu'à présent de façon exclusive à un « duopole public » constitué de l'État et des municipalités (ou des intercommunalités qui sont les émanations de ces dernières).

La mise en place des conseils citoyens représente un tournant important car du point de vue de l'État, la participation a longtemps revêtu un caractère essentiellement rhétorique et incantatoire. Il a fallu attendre le début de l'année 2013 pour que cet enjeu revienne en force dans le discours national. François Lamy, le ministre délégué à la Ville de François Hollande, a tenté de répondre aux préoccupations qu'exprimaient une partie des professionnels de la politique de la ville depuis les révoltes urbaines de l'automne 2005. Le « malaise démocratique » de la politique de la ville était devenu patent avec ces révoltes qui interpellaient directement les professionnels qui avaient pris l'habitude de faire « pour » plutôt que de faire « avec » les citoyens. Les professionnels se sont emparés de concepts anglo-saxons comme l'empowerment, le développement communautaire ou le community organizing.

Mais l'exercice risquait de rester à un stade rhétorique. François Lamy en était conscient et c'est pourquoi il a demandé à la sociologue Marie-Hélène Bacqué et au leader de l'association ACLFEU Mohamed Mechmache de lui faire des propositions. Intitulé « Pour une réforme radicale de la politique de la ville », leur rapport multipliait les propositions pour préserver l'indépendance des associations et pour garantir aux « sans voix » d'en trouver une dans le débat public. Son ambition n'était pas de construire une simple « boîte à outils », mais de créer des « contre-pouvoirs » et soutenir la « construction conflictuelle de l'intérêt général ».

C'est la gouvernance même de la politique de la ville qui devait être démocratisée, en donnant une voix majoritaire aux citoyens et représentants associatifs. Les auteurs du rapport proposaient ainsi s'instaurer une véritable « co-décision » avec les institutions.

La discussion parlementaire sur la loi (dite loi Lamy), loin de retenir ces propositions, n'a débouché que sur un dispositif unique et uniforme : les conseils citoyens rendus obligatoires dans chacun des 1 500 quartiers « prioritaires ». La loi Lamy reconnaît le caractère participatif de politique de la ville. Mais le fait de devoir en passer par un dispositif contraignant – celui des conseils citoyens – montre à quel point l'ouverture à la société civile est peu naturelle en France. Les parlementaires ont notamment écarté la notion de « co-décision », au cœur du rapport Bacqué-Mechmache, au profit de celle, plus vague, de « co-construction » de la politique de la ville. Contrairement à ce que l'on entend parfois, le rapport Bacqué-Mechmache proposait pas des conseils citoyens, mais des « tables de quartier » inspirées de l'expérience de la ville de Montréal où les citoyens et associations bénéficient d'une réelle liberté d'organisation et d'interpellation des institutions publiques locales.

Les conseils citoyens se situent quant à eux dans la continuité des dispositifs institutionnels de démocratie participative mis en place depuis une trentaine d'années par les municipalités françaises. Avec cette formule, les présidents d'exécutif locaux, très représentés au Parlement, ont voulu affirmer qu'ils conservaient la maîtrise des processus participatifs. La loi Lamy ne pose qu'un seul principe relatif à la composition des conseils, celui du double collège : le premier formé d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes ; le second composé de représentants associatifs et de professionnels de terrain.

Offre de participation octroyée « d'en haut », les conseils citoyens rappellent le principal dispositif de démocratie participative que sont les conseils de quartier. Les conseils citoyens innoveront néanmoins sous plusieurs aspects importants par rapport aux conseils de quartier :

- 1) les membres du collège « habitants » sont tirés au sort dans un souci de diversification des publics participants, pour éviter que la parole soit

2) les élus municipaux n'en sont pas membres de droit et ne sont donc plus maîtres de l'ordre du jour ;

3) les représentants des conseils citoyens sont appelés à participer à la gouvernance de la politique de la ville, même si les contours de cette participation ne sont pas précisés par les textes.

4) enfin, des actions de formation sont prévues à destination des membres du conseil et d'autres acteurs afin de les aider à se repérer dans le labyrinthe des politiques publiques ;

Trois ans après le vote de la loi Lamy, tous les conseils citoyens ne sont pas en place alors qu'ils sont obligatoires... Les premiers bilans nationaux sont mitigés tant en ce qui concerne la mobilisation des habitants dans ces instances (beaucoup de désistements sont constatés) que leur degré d'indépendance vis-à-vis des municipalités ou encore les incertitudes relatives à leur rôle. Mais on ne dispose pas encore d'éléments permettant de faire une véritable évaluation.

Quelques réflexions tirées de mon expérience à Bordeaux Métropole. J'ai travaillé à la mise en place des conseils citoyens de la ville de Bordeaux. Et je travaille aujourd'hui avec plusieurs conseils citoyens de Bordeaux Métropole où je suis le sociologue dans le cadre de l'AMO d'un projet de renouvellement urbain.

Première observation : le rôle moteur des techniciens « politique de la ville » des collectivités et des délégués du préfet qui ont « envie d'y croire ». Ces techniciens sont souvent accaparés par les tâches administrativo-financières ou de coordination avec les autres politiques publiques, dont les logiques restent très verticales. Ils regrettent aussi la captation d'une partie très substantielle des financements de la politique de la ville par des associations très institutionnalisées, dont les salariés et les bénévoles les plus actifs ne leur paraissent pas refléter la diversité de la population locale. La reconduction année après année des financements accordés à ces structures limite leurs marges de manœuvre pour soutenir des associations sans doute moins professionnalisées, mais porteuses d'un renouvellement des « forces vives ». On note que les associations des collègues « acteurs » s'investissent très peu dans les conseils citoyens.

Comme si leur préoccupation première était d'accéder aux financements spécifiques de la politique de la ville plutôt que de porter une parole collective d'habitants ou d'usagers. Ce qui risquerait de déboucher sur une critique des pouvoirs locaux, risquée sur un plan financier.

Du côté des conseillers citoyens, on a aussi envie d'y croire, mais un certain scepticisme prédomine. Ces habitants sont très clairs sur leur volonté de rompre avec les logiques d'information, de consultation ou de concertation qui fixent habituellement les bornes de la participation institutionnalisée, à Bordeaux comme ailleurs. S'il s'agit de reproduire les instances consultatives existantes, à quoi bon un dispositif de plus, disent-ils. À leurs yeux, le conseil citoyen doit permettre aux habitants de prendre réellement part aux décisions.

C'est là que le scepticisme intervient car les élus, et peut-être plus encore des acteurs des autres services des collectivités, résistent au principe de co-décision. A Bordeaux (ville), les élus réaffirment souvent que le pouvoir de décider leur appartient. Mais leur attention s'est polarisée sur le mode de sélection des conseillers citoyens. Ils redoutaient notamment que les conseils citoyens se transforment en tribunes pour les associations proches de l'opposition (de gauche) à la majorité municipale (de droite). Ils se sont ainsi opposés à ce que les conseillers citoyens soient mobilisés à travers des réseaux de connaissances interpersonnelles. Ils ont imposé le tirage au sort sur listes électorales de la moitié des 20 habitants du premier collège, au risque d'écartier les habitants de nationalité étrangère qui ne figurent pas sur ces listes.

Pour les services techniques, l'inquiétude centrale est d'être dépossédés du pouvoir de préparer les décisions des élus. Ils refusent ainsi que les conseillers citoyens soient associés aux divers comités techniques. Ils pensent qu'ils traitent de choses très sérieuses et compliquées, avec de fortes implications financières, et restent dans la position de l'expert, du sachant. Et comme chacun sait, le savoir est un pouvoir... Finalement, comme les élus, les techniciens des divers services des collectivités apparaissent peu disposés à reconsidérer leurs méthodes d'exercice du pouvoir.

Fait nouveau : quelques conseillers citoyens participent aux comités de pilotage de la politique de la ville ou des PRU. Mais ils y viennent davantage pour s'informer que pour co-décider. Le langage technocratique continue de prévaloir dans ces instances, et les conseillers citoyens restent très minoritaires : dans les deux cas, ce peut être intimidant.

Il ne faut pas nécessairement voir une mascarade dans cette nouvelle formule de démocratie participative que sont les conseils citoyens. Selon ce que les élus veulent en faire, une concertation peut s'engager en aval de la signature des contrats de ville. Elle ne l'a pas été en amont, les collectivités ne se pressant pas de mettre en place les conseils citoyens : la préparation des contrats de ville a été une occasion manquée d'instaurer de nouvelles règles du jeu avec les citoyens (et les associations).

Mais la limite principale est la suivante : ni l'esprit ni le texte de la loi Lamy ne reconnaissent le droit des habitants des quartiers populaires à s'organiser collectivement à l'échelle d'un quartier et au-delà, selon des modalités définies par eux de manière autonome. C'est pour échapper au cadrage politico-institutionnel de la participation que la coordination « Pas Sans Nous » a choisi d'expérimenter des tables de quartier dans une douzaine de sites, parallèlement aux conseils citoyens.

Si la visée des tables de quartier est la transformation des politiques publiques, elles courent en réalité le risque de rester sans prise sur les décisions publiques, en raison de leur reconnaissance aléatoire par les pouvoirs locaux qui semblent plutôt miser sur des conseils citoyens moins dérangeants. Le chemin de la participation citoyenne apparaît donc étroit entre un cadrage institutionnel étouffant et des collectifs auto-organisés privés de reconnaissance publique.

Annexe 2

Retour de Frédérique PALUT

« La vue d'un point » (mon regard sur la journée...)

Membre de l'IRDSU et du groupe « démarches participatives et conseils citoyens », j'ai eu la chance de réfléchir à la construction de la journée de Sevran et d'y participer. Que d'implications des professionnels de terrain !

« Réagir aux éléments très riches apportés par Thomas Kirszbaum et passer la parole aux participants », telle était ma mission. Finalement, les participants n'avaient besoin de personne pour alimenter, réagir, compléter les propos de Thomas !

Quelques réflexions suite à cette journée :

Prendre du recul, se replonger dans l'histoire pour comprendre le présent, exercice toujours nécessaire !

La région parisienne, pour moi un grand mystère de pouvoir vivre dans un environnement « surpeuplé », avec ses embouteillages piétons et routiers, où pauvreté et richesses se côtoient, mais avec des expérimentations, des modalités d'actions et de lieux de rencontre innovants ! C'est comme une autre planète. Plus habituée à fréquenter des territoires semi-habités, des « quartiers prioritaires à taille humaine », que de surprises et d'étonnements !

Pour autant, les problématiques et les questionnements sur la participation des habitants ne sont pas si différents. Des professionnels un peu démunis mais plein d'énergie, des élus plus ou moins clairs sur leur volonté de « donner la parole et une place aux habitants », des conseillers citoyens qui tâtonnent, qui cherchent leur place et qui s'efforcent de mobiliser d'autres habitants.

Cette journée a permis de réunir des personnes qui croient que les choses sont possibles : avoir des objectifs partagés, changés les regards. Il y a encore du chemin à parcourir...

Frédérique PALUT

(*) consultante de profession... en Auvergne !

Annexe 3

Retour en photos

