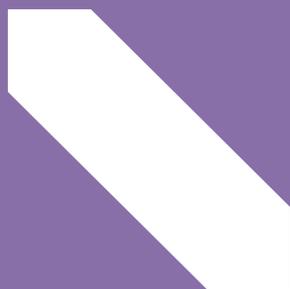




Panorama des Conseils Citoyens de Bretagne et Pays de la Loire

**Les dynamiques
engagées dans les
territoires : bricolage
de haute-couture**

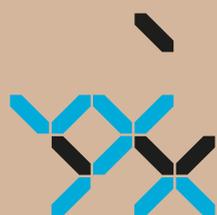


RésOVilles

Près de 230 000 habitants dans les deux Régions vivent dans les 78 quartiers prioritaires répartis sur 32 communes. RésO Villes, Centre de ressources politique de la ville en Bretagne et Pays de la Loire, accompagne les collectivités (villes, départements, régions), les services de l'État, les habitants, les associations et l'ensemble des acteurs publics et privés concernés par les quartiers prioritaires. Le Centre de ressources est donc un espace tiers, un laboratoire d'idées, un lieu ressources sur l'ensemble des sujets qui concernent les quartiers prioritaires.

À propos du CCB

Le Collège Coopératif en Bretagne est une association loi 1901 qui développe des activités de formation, de recherche-action et d'accompagnement de collectifs d'acteurs dans les champs de l'économie sociale et solidaire (ESS), de l'intervention sociale et médico-sociale et de l'éducation populaire. Ses membres s'appuient sur des formes de pédagogies dites «actives» et des formes d'accompagnement dans le but de favoriser le croisement des savoirs et la production collective de connaissances. Au cours de la dernière année, le CCB a accompagné des conseils citoyens (CC) dans le cadre de «formation-action», en parallèle de cette enquête.



Sommaire

ResO Villes.....	2
À propos du CCB	2
Analyser et soutenir l'expérimentation sociale des Conseils Citoyens.....	3
Plan de l'article	4
Méthodologie d'une recherche impliquée	5
Principe généraux d'organisation du Conseil Citoyen	5 à 11
1 / Maintenir, supprimer, transformer : comment inscrire les CC dans le paysage ?	12 à 15
2 / Professionnalités et citoyennetés en mouvement	16 à 22
3 / Questionnements en suspens, après trois ans d'expérimentation.....	23 à 33

Analyser et soutenir l'expérimentation sociale des Conseils Citoyens



Trois ans après la promulgation de la loi Lamy, RésO Villes et le Collège Coopératif de Bretagne ont souhaité mener ensemble une enquête sur la mise en œuvre des Conseils Citoyens en Bretagne et Pays de la Loire. Nos deux associations étant investies dans l'accompagnement des professionnels et des membres des Conseils Citoyens, il nous a semblé intéressant de joindre nos réseaux et nos cadres d'intervention pour proposer une étude et une mise en perspective de cette innovation démocratique.

Depuis leur naissance juridique en 2014, de nombreuses études ont été réalisées sur les conseils citoyens. Parmi elles, notons l'enquête nationale qui a été réalisée par L'Observatoire National de la Politique de la Villes « Les conseils citoyens : état de la mise en œuvre au 1^{er} octobre 2016 »¹, ou encore les dernières productions du *Mouvement Associatif* : « Participation des associations aux conseils citoyens » et « Vie associative et conseils citoyens : Quels liens existants, à créer, à renforcer ? »². Par ailleurs, d'autres Centres de Ressources politique de la ville ont produit des analyses et des synthèses territoriales.

Pour alimenter et enrichir ce panorama de ressources documentaires, nous avons eu envie au sein du CCB et de RésO Villes d'enquêter sous un nouvel angle, à savoir celui des institutions et particulièrement des professionnels et élus qui participent de près ou de loin à la mise en œuvre des Conseils Citoyens. Interroger les délégués du préfet, les responsables de la politique de la ville dans les collectivités (villes, communautés de communes), ainsi que les animateurs des CC nous semblait un moyen d'apporter un point de vue complémentaire aux précédentes études et de donner la parole à des individus dont l'avis personnel ou subjectif est peu sollicité. Nous avons également souhaité rencontrer des conseillers citoyens afin d'intégrer leurs questionnements et analyse à cette enquête.

Le but de cet article est de rendre visible et de mettre en valeur le travail de haute couture opéré par ces acteurs et de témoigner de ce qu'ils disent être leurs « clefs de succès », leurs points faibles, leurs tentatives, leurs défis, leurs stratégies et leurs questionnements. Il permet aussi de venir analyser les contextes, en les regardant comme des espaces d'expérimentation, qui présentent autant de matières premières pour la réalisation de ce travail de haute couture.

Lecteurs de ce texte, vous œuvrez peut-être aujourd'hui dans, avec ou à côté de ces conseils citoyens. Si c'est le cas, certaines situations présentées feront sûrement écho à vos propres expériences. Vous y puiserez peut-être des idées nouvelles, des pépites pour continuer à agir.

Lecteurs de ce texte, vous vous questionnez peut-être sur ces nouvelles instances participatives, parfois avec défiance, parfois pour les rejoindre ou simplement pour les comprendre. Si c'est le cas, vous prendrez connaissance des défis auxquels les acteurs impliqués doivent faire face, ainsi que les pistes de solutions qu'ils tentent de mettre en place pour les faire évoluer. Vous vous direz sans doute que ce n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît et que la participation est un processus complexe et expérimentale qui demande du temps...

Si c'est le cas, ce texte a répondu à son objectif : poursuivre les débats autour des pratiques de celles et ceux qui construisent les conseils citoyens, pour offrir des espaces démocratiques où ces derniers peuvent se questionner, échanger, se ressourcer, construire des communs... Ce texte veut donc soutenir les conseils citoyens dans leur expérimentation sociale, en faveur d'une participation accrue des citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques qui les concernent.

¹ Rapport disponible sur le site web du Comité Interministériel à l'Égalité et à la Citoyenneté en actes, intitulé « Lab Égalité et Citoyenneté », [en ligne], URL : <http://i.ville.gouv.fr/reference/14179/les-conseils-citoyens-etat-de-la-mise-en-oeuvre-au-1er-octobre-2016-in-observatoire-national-de-la-politique-de-la-ville-rapport-annuel-2016>.

² La double étude du Mouvement Associatif des Hauts-de-France est disponible sur leur site web, à l'adresse suivante : <http://www.lemouvementassociatif-hauts-de-france.org/>



Plan de l'article

Le texte se présente en trois parties qui donnent à voir les différents types de positionnements et pratiques que les acteurs institutionnels, élus et autres acteurs ont mis en œuvre autour et dans les conseils citoyens, depuis leur naissance juridique.

La première partie, intitulée « Maintenir, supprimer, transformer : comment inscrire les CC dans le paysage ? » présente les bricolages - entendre « montage », « méthodologie », « ingénierie » - que les professionnels de l'État et des collectivités ont expérimenté pour implanter les conseils citoyens sur leur territoire d'adoption, en tenant compte ou pas des dynamiques existantes de participation citoyenne.

La seconde partie, intitulée « Professionnalités et citoyennetés en mouvement » présente dans un premier temps les bricolages - entendre « stratégies », « transformations », « expérimentations » - dont les professionnels de l'État, des collectivités locales et les animateurs des CC ont usé pour trouver leur place à côté des conseils citoyens. Les personnes rencontrées parlent de leurs pratiques d'accompagnement des conseils citoyens : certaines qui semblent porter leurs fruits et d'autres moins. Dans un deuxième temps, cette partie se penche sur les transformations qui s'opèrent chez les conseillers et conseillères rencontrés, de leur point de vue et de celui des personnes qui accompagnent leur démarche.

La troisième et dernière partie, intitulée « Questionnements en suspens après trois ans d'expérimentation » présente les enjeux majeurs qui interrogent les professionnels de l'État et des collectivités, les animateurs, et les conseillers rencontrés, dans la perspective de poursuite de leur conseil citoyen : l'autonomie des CC, la mobilisation des habitants et la perspective de l'évaluation participative des CC et du contrat de ville.

Principes généraux d'organisation du Conseil Citoyen

Cette enquête a été réalisée en 2017 par le Collège Coopératif en Bretagne et RésO Villes.

48 Conseils Citoyens ont répondu à ce questionnaire.

En Bretagne et Pays de la Loire, il existe 78 quartiers prioritaires répartis sur 32 communes. Pour autant, le nombre de Conseils Citoyens ne correspond pas à ce chiffre, et ce pour diverses raisons :

- 1) à l'heure de l'enquête, certains conseils citoyens étaient en cours de création
- 2) certains conseils citoyens n'existaient plus
- 3) certains conseils citoyens fonctionnent à l'échelle « inter-quartier », c'est-à-dire que le CC couvre plus d'un quartier prioritaire
- 4) Certains Conseils n'ont pas répondu

Méthodologie d'une recherche impliquée

L'enquête a été conçue en deux volets : un volet quantitatif basé sur l'envoi d'un questionnaire et un volet qualitatif, qui intègre de l'humain, derrière les chiffres, basé sur des entretiens réalisés des acteurs participant à la mise en œuvre de conseils citoyens en Bretagne et dans les Pays de la Loire.

Le volet quantitatif a tout d'abord été présenté aux services de l'Etat, via les référents politique de la ville des DDCS et aux délégués du préfet. Puis, pour récolter la matière, ce questionnaire a été adressé en grande majorité aux animateurs des CC. Dans les rares cas où il n'existait pas de fonction dédiée à l'animation des conseils citoyens, le questionnaire a pu être rempli par le chef de projet politique de la ville, voire par un conseiller citoyen. Déjà à cette étape de l'enquête, nous constatons la diversité des configurations et des fonctionnements au sein des CC !³

Le volet quantitatif s'appuie sur une enquête exploratoire réalisée auprès de trois conseils citoyens situés en Bretagne et sur les Pays de la Loire. Elle se base sur des entretiens non directifs réalisés avec des conseillers citoyens réunis entre collègues, mais également les autres acteurs impliqués et qui accompagnent la démarche : responsable politique de la ville, délégué du préfet, animateur, etc. En amont et en aval de ces entretiens, les membres de RésO Villes et du CCB impliqués ont contribué à la démarche, dans un aller-retour entre leurs perceptions, leurs expériences et celles des acteurs rencontrés en entretien. Il s'agit là d'une manière pour nous de participer avec les personnes interrogées et d'être dans une posture impliquée dans la recherche.

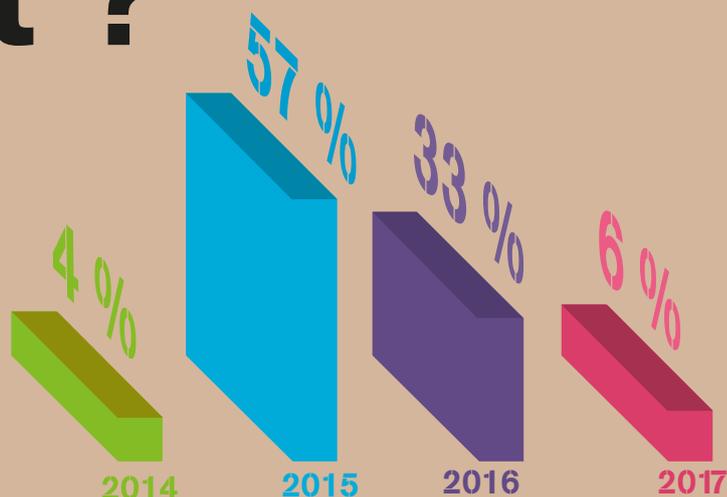
³ Il importe donc d'indiquer que l'hétérogénéité des répondants introduit une marge d'incertitude dans les résultats, qui est normale dans ce type d'enquête. Ce panorama sert à dresser un portrait global et non pas à chiffrer au plus précis les composantes de chaque CC, d'autant que leur composition est mouvante dans le temps

Où ? Quand ? Comment ?

Date de lancement du conseil citoyen

La naissance juridique des Conseil citoyens date du 21 février 2014.

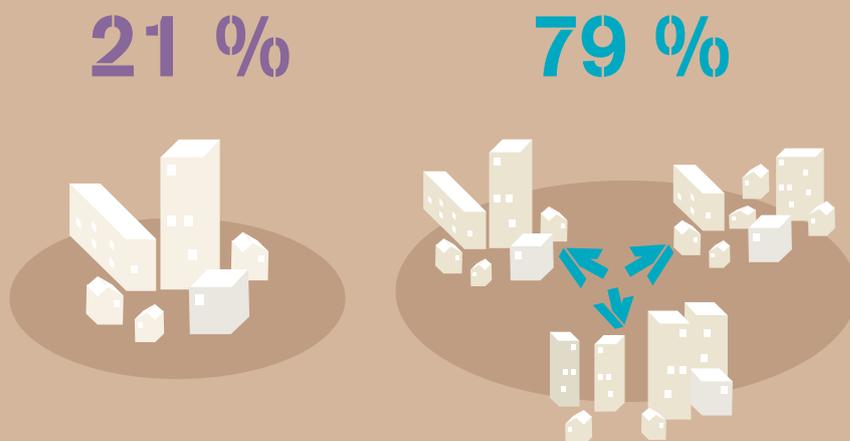
L'installation des conseils citoyens dans les territoires s'est ainsi faite de manière progressive, l'année 2015 étant le pic avec 57% de Conseils Citoyens créés cette année là



Échelle de territoire couvert par conseil citoyen

Un quartier = un conseil citoyen, c'est le format le plus répandu.

Toutefois, dans certains territoires, la forme du Conseils Citoyens inter-quartiers a été retenue. Ce choix a notamment été plutôt privilégié par les collectivités de grande taille ayant déjà mis en place des dispositifs de participation citoyenne.

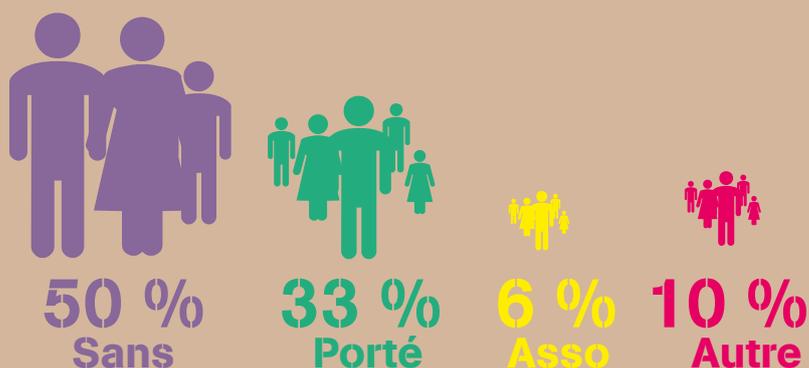


Statut légal du conseil citoyen

50% des conseils citoyens n'ont pas de statut juridique

43% sont portés juridiquement par une structure associative ou publique

6% sont constitués en association



C'est qui ?



50 %
Listes
électorales



37 %
Bailleurs
sociaux



11 %
Volontaires



2 %
Taxe
habitation

Source du tirage au sort

Selon le cadre légal, chaque conseil citoyen comprend deux catégories de membres : d'une part, des habitants du quartier concerné et d'autre part, des représentants d'associations et acteurs locaux.

Le collège « habitants » doit constituer a minima

50% des membres du conseil citoyen, comprenant à la fois des volontaires et des personnes tirées au sort.

Dans notre panel, pour la composition du collège des habitants, dans 75% des cas, un tirage au sort a été effectué.

Le tirage au sort est l'innovation principale des Conseils Citoyens, visant à favoriser la participation des plus éloignés des politiques publiques.

3/4 des territoires ont « joué le jeu » du tirage au sort, même si 11% ont contourné l'esprit de la loi en opérant un tirage au sort sur les listes de volontaires.



Evolution des effectifs

→ baisse de 33% de participation au niveau global

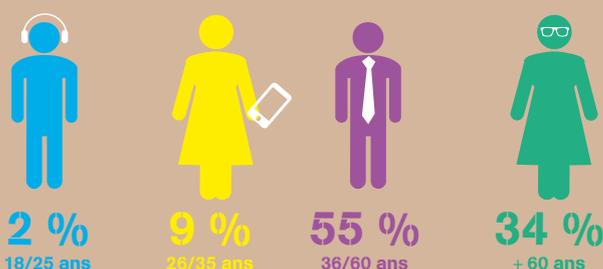
→ baisse de 50% de participation chez les tirés au sort

Une mobilisation difficile à maintenir dans la durée. Car entre le démarrage du Conseil Citoyen et la situation actuelle, on constate une déperdition de 50% des personnes tirées au sort.



Répartition homme/ femme

Les femmes sont principalement des habitantes, alors que la plupart des hommes sont issus du collège acteurs locaux.



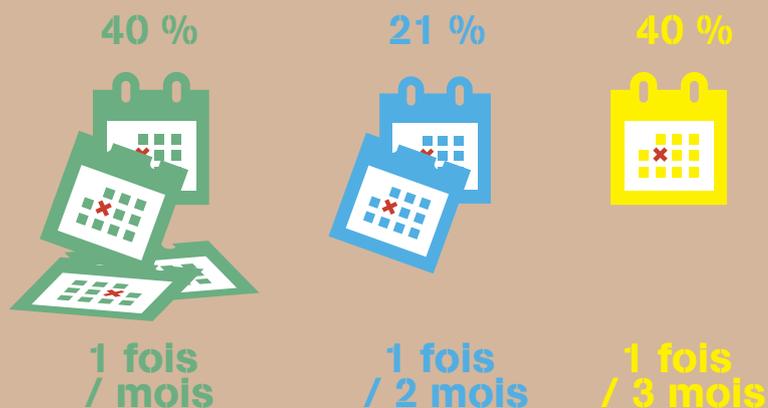
Répartition par âge

Concernant la composition des Conseils Citoyens, le fait le plus distinctif est la faible présence des jeunes au sein des CC. Seuls 2% ont entre 18 et 25 ans.

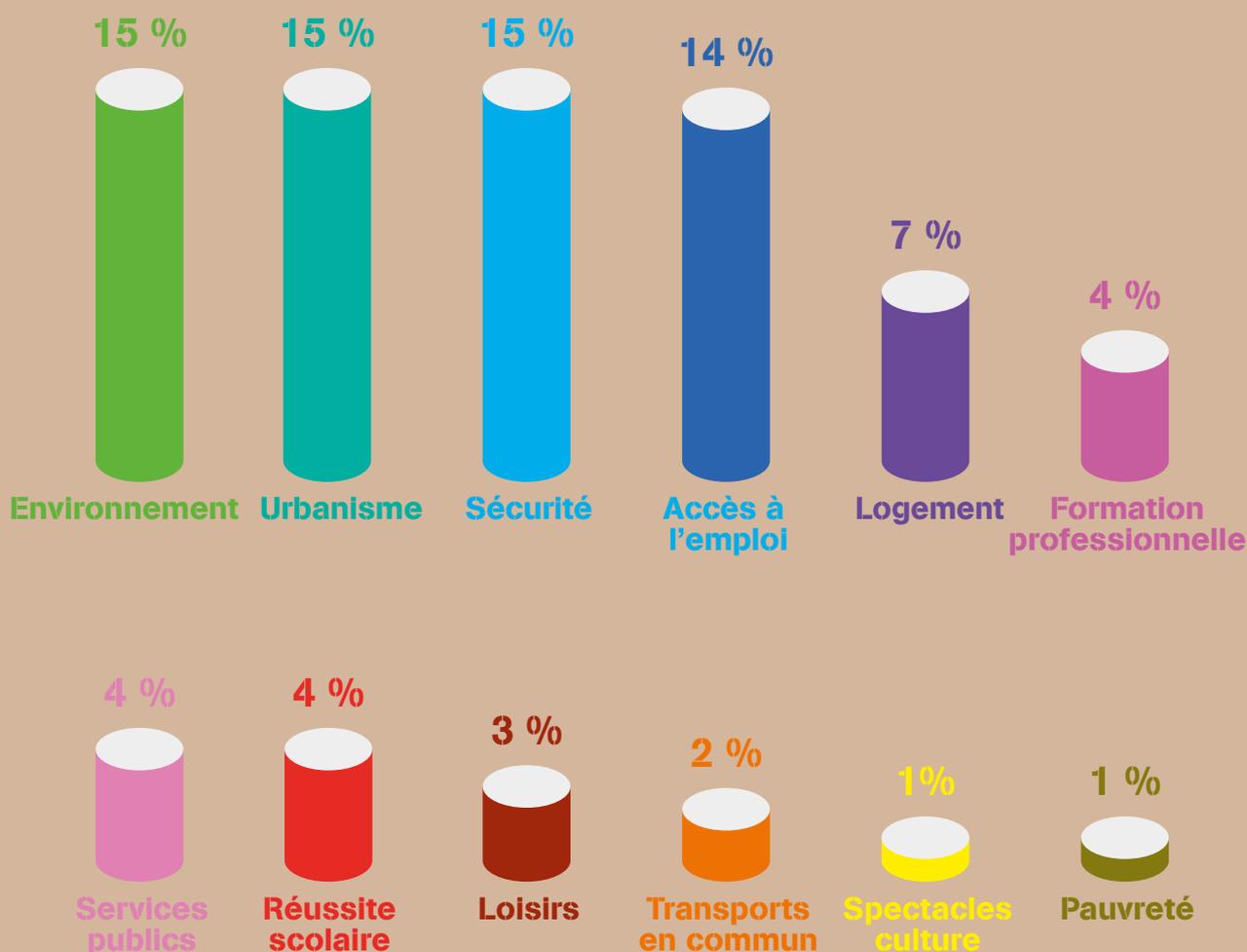
Entre la création du CC et aujourd'hui, 2/3 des jeunes ont quitté l'aventure.

Ça fait quoi ?

Volume approximatif
du nombre de
réunions



Principales
thématiques
abordées





71 %
Rapporteur



90 %
Consultatif



83 %
Participatif



6 %
Décisionnel

Types de mandats accordés

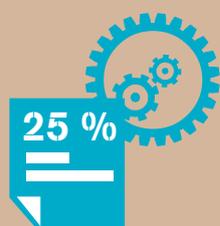
6% des CC questionnés disent avoir un impact décisionnel sur les missions qu'ils travaillent.

Autrement, la grande majorité des CC considèrent ou constatent que leur rôle se limite à la consultation (c'est-à-dire la possibilité de donner un avis aux pouvoirs publics sur un sujet choisi), au rôle de rapporteur (c'est-à-dire de faire connaître des préoccupations à des interlocuteurs extérieurs : pouvoirs publics, associatifs ou autre) et participatif (c'est-à-dire participer aux échanges au sein du Contrat de Ville sans néanmoins y être décisionnel).



0 %

Rédaction du
contrat de ville



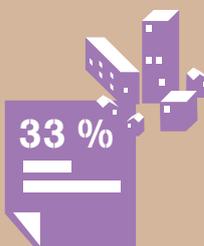
25 %

Définition des actions
du contrat de ville



50 %

Évaluation du
contrat de ville



33 %

Projet de
rénovation urbaine

Association aux étapes

Le conseil citoyen a été associé de manière inégale aux étapes de la vie du contrat de ville :

0% à la rédaction du contrat de ville (Les CC n'existaient pas encore lors de la rédaction du contrat de ville, ils n'ont donc pas pu participer à cette étape).

25% à la définition des actions du contrat de ville

50% à l'évaluation du contrat de ville

33% sont associés au projet de renouvellement urbain.



70 %
Systématiquement



17 %
Régulièrement



13 %
Jamais

Participation au comité de pilotage

L'intégration des conseillers citoyens à la gouvernance des Contrats de Ville était un des objectifs clés de la loi Lamy.

Une très grande majorité des conseils citoyens participent ainsi au contrat de ville, même si 13% n'y ont toujours pas accès

Accompagnement du Conseil citoyen

Participation à des formations

109 : c'est le nombre de formations qui ont été proposées aux 37 Conseils Citoyens qui ont déclaré avoir suivi des formations, soit environ 3 formations pour chaque conseil, depuis leur création.



77 %
Formations



23 %
Pas de formation

Types de formations suivies

Les deux grands sujets abordés lors des formations sont les « fondamentaux » liés à la politique de la ville et son contrat.

D'autres formations, plutôt liées aux techniques et compétences de la participation citoyenne ont été dispensées.

24 %



Politique de la ville

23 %



Participation des habitants

17 %



Contrat de ville

13 %



Intelligence collective

10 %



Prise de parole publique

6 %

Autre

4 %



Animation de réunions

4 %



Acquis de compétences techniques

50 %

Appels à projets contrats de ville

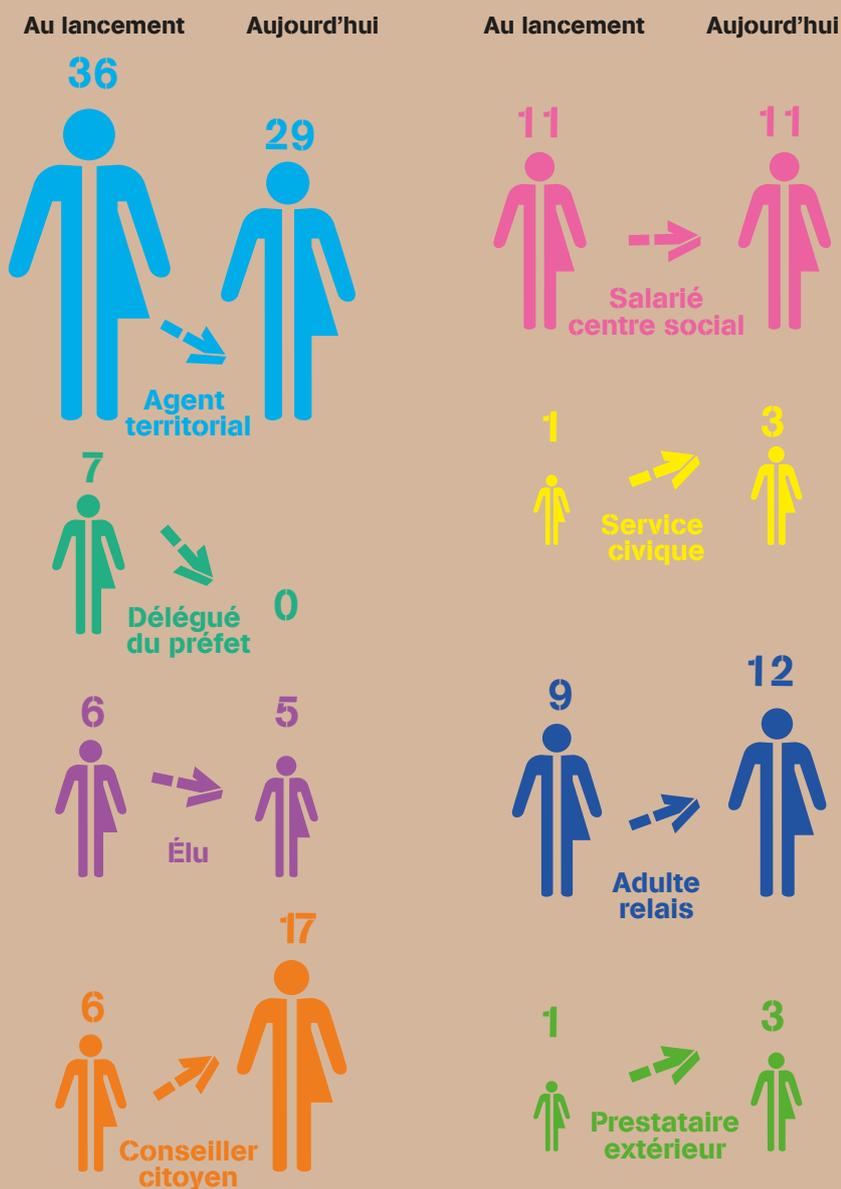


Sources des financements

50 % du financement des conseils citoyens est octroyé par l'entremise du contrat de ville, signifiant qu'il s'agit d'argent investi par l'État sur des projets et non pas sur le fonctionnement régulier du groupe.

Les autres financements notables :

- Fonds de participation des habitants et Fonds d'accompagnement aux initiatives locales (20%)
- Abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) 2%
- CAF, Financements privés, Etat ...



Animation des conseils citoyens

Dans la plupart des cas, les Conseils Citoyens sont animés par un binôme de professionnels.

On constate que si les délégués du préfet ont été très présents au départ sur l'animation des CC, ils ont progressivement laissé la main. Bien que déconseillé par la loi, la participation de l'élu reste réelle dans certains territoires.

1

Maintenir, supprimer, transformer : comment inscrire les CC dans le paysage ?



Sur chaque territoire où les conseils citoyens se sont mis en place, il existe un historique de participation citoyenne plus ou moins avancé et plus ou moins complexe. Certains conseils citoyens ont été créés ex-nihilo, d'autres ont remplacé des instances déjà existantes et encore ailleurs, ils se sont imbriqués avec d'autres groupes et associations de personnes. Ainsi, les conséquences de leur mise en œuvre sont diverses : alors qu'ici cela a pu être vécu comme un appui au développement de la participation, là-bas, les CC sont venus bousculer un équilibre local précaire... Les professionnels et élus rencontrés au cours de l'enquête, nous ont tous révélé que la création obligatoire de conseils citoyens sur tous les quartiers identifiés politiquement de la ville s'est avérée un défi de taille, leur demandant de se livrer à des choix déterminants pour les conseils citoyens.

La loi pose le même cadre réglementaire pour la mise en place des conseils citoyens, quelles que soient les particularités des territoires concernés. Aux dires des acteurs rencontrés, leur insertion dans le paysage ne s'est pas faite aussi simplement que la loi pouvait le laisser paraître : la création des CC est venue bousculer les pratiques des territoires et a pu être ressentie comme un dispositif « plaqué », comme en témoigne ce délégué du préfet :



[...] en effet, on est parti du postulat que les conseils citoyens étaient venus s'intégrer dans le paysage. Alors quand je dis s'intégrer c'est une formule un peu adoucie, sachant que la loi l'imposait, il s'est de fait installé dans un paysage déjà construit et ça a pu apparaître comme quelque chose qui était plaqué d'une certaine façon. »

Il semble que les territoires où la création des conseils citoyens posent le plus de questions, de frictions et de remaniements sont ceux qui possédaient déjà des instances de démocratie participative, avant l'arrivée des CC. L'enjeu est significatif et digne d'intérêt puisque près de la moitié des conseils citoyens de notre enquête, soit 20 sur 48, naissent sur un territoire où existaient déjà une ou plusieurs instances participatives : essentiellement des conseils de quartier (CQ) ou des tables de quartier. Et, dans tous les cas, ce sont les collectivités locales qui ont fait le choix déterminant soit de maintenir

les instances participatives préexistantes en plus des conseils citoyens (pour 67% d'entre elles), soit de les remplacer par ces derniers (13%) ou encore de favoriser une fusion des deux types d'instance participative (20%). Si nous pensons que ce choix est décisif, c'est qu'une fois le changement amorcé – quel qu'il soit – il semble très difficile de revenir en arrière. Par conséquent, il nous semble important que soit explicités et rendus visibles les arguments qui ont motivé les acteurs de la politique de la ville, engagés dans cette question, à opter pour un choix ou un autre.

De même, il est important selon nous d'illustrer comment, sur le terrain, ces choix se répercutent sur les conseillers, la vie des conseils citoyens et l'organisation territoriale autour de ceux-ci.

1.1 / Premier cas : suppression des CQ pour la création des CC

Une grande ville, craignant que l'apparition des conseils citoyens ne crée de la confusion par rapport aux conseils de quartier, a décidé que le conseil de quartier (CQ) deviendrait un conseil citoyen (CC) et que, par conséquent, ses membres deviendraient des conseillers citoyens. Mais ce choix n'a pas fait consensus, à l'époque, ce dont nous témoigne le délégué du préfet. Selon lui, ce genre de transformation ne se décrète pas comme ça, du jour au lendemain. D'ailleurs, il n'a pas été simple de faire accepter la suppression du conseil de quartier et la naissance des CC aux habitants impliqués :



Il a fallu transformer quelque chose qui avait déjà une histoire dans une nouvelle histoire. Donc, il a fallu faire preuve de pédagogie auprès des membres du conseil de quartier pour finalement les convaincre que la nouvelle formule allait être plus intéressante. »

Ainsi, le délégué du préfet et le chargé de la politique de la ville ont donc dû, selon les termes du premier : « [...] retravailler le corps des participants pour que ça rentre dans les obligations légales. » qui ne concernent pas les conseils de quartier. Malgré un long travail de formations et d'accompagnement du groupe en question dans notre exemple, nombreux sont ceux parmi les membres qui en sont partis, à l'issue d'un conflit caractérisé de « dévastateur », opposant les participants favorables à la transformation du CC en CQ et ceux qui y étaient défavorables.

1.2 / Deuxième cas : fusion des CC et des CQ vers des CCQ

Le dicton : « Autres temps, autres mœurs », pourrait être transposé ici en « Autres territoires, autres mœurs » pour illustrer l'hétérogénéité des pratiques et des réactions des territoires, face à une loi pourtant unique. Dans ce deuxième exemple, le choix de la collectivité s'est d'abord porté vers le maintien du conseil de quartier (CQ), malgré l'arrivée des conseils citoyens sur les quartiers politique de la ville. Et, contrairement à ce qui a été décrit plus tôt, c'est justement la volonté d'autonomie de la part des CQ qui, finalement, est à l'origine de la fusion des CC et les CQ.

Le contexte est éclairant pour comprendre la démarche : à l'occasion du bilan de fin de mandat des CQ, les agents de la ville ont décidé d'ouvrir cet espace aux conseils citoyens, qui étaient alors à mi-parcours du contrat de ville. Une idée qui peut en inspirer d'autres. À cette occasion, deux constats ont été repérés par la collectivité : d'une part les membres des conseils de quartier exprimaient leur besoin d'autonomie face aux élus et à la ville et, d'autre part, les conseillers des CC exprimaient leur sentiment d'isolement par rapport aux CQ et, du même coup, leur capacité restreinte à se mettre en action. À cet effet, certains conseillers citoyens ont senti que leur participation n'était pas reconnue de la même manière que celle des CQ, regrettant également l'absence de contact entre les deux types d'instances participatives.

« Ce bilan a amené les représentants de la ville et de l'État à réfléchir à la vocation des deux différentes instances de participation dans une logique d'inclusion, afin de « mailler les espaces [...] de façon à ce qu'ils ne se vivent pas comme étant concurrents ou sur des objets différenciés, mais qu'au contraire, il puisse y avoir une dynamique habitante localement. » Résultat des travaux : la municipalité engage actuellement une refonte complète des instances en un seul type de dispositif : le « conseil citoyen de quartier ». L'intention : prendre le meilleur de l'ADN des conseils citoyens et l'injecter dans le fonctionnement des CQ pour donner naissance aux CCQ et à leur fonctionnement particulier :



Demain, sur les quartiers politique de la Ville, il y aura des CCQ comme partout sur la ville, mais ils auront une thématique de travail supplémentaire, car chaque CCQ a deux thématiques qu'ils choisissent de travailler [...] et dans les quartiers politique de la ville, ils auront une troisième thématique obligatoire, qui est celle du contrat de ville. »

« Ce nouveau format, innovant sur le papier, présente néanmoins de réelles difficultés et des interrogations persistantes. D'abord, dans le fonctionnement des CCQ les élus ne seront plus pilotes, mais « facilitateurs », c'est-à-dire en soutien aux groupes : une innovation pour les CQ, mais à peine suffisante au regard de la loi Lamy et de l'autonomie souhaitée des CC. Par ailleurs, la création des CCQ génère une grande confusion parmi les conseillers citoyens, créant du doute et de la démobilisation. En effet, si le délégué du préfet leur assure une place dans les futurs CCQ, le responsable des instances participatives municipales évoque, quant à lui, l'obligation de procéder par tirage au sort. Selon lui, les actuels conseillers pourront donner leur nom en vue du tirage, mais il ne peut leur garantir la sélection de leur nom. Certains conseillers ont même dit avoir du mal à participer d'ici la fin de leur mandat, ne sachant s'ils pourront poursuivre les projets en cours, en janvier 2018.

« La mobilisation des CC et la création d'une dynamique de groupe étant un des défis qui se posent à tous les conseils citoyens rencontrés, il nous semble osé de remanier ainsi la constitution des CC, en vue de la création des CCQ. De surcroît, ce dernier exemple révèle selon nous l'importance d'un binôme État-collectivité à l'écoute des retours des CC et de leur vécu, dans une proximité du terrain.

1.3 / Troisième cas : un CC inter-quartiers, à deux échelles de participation

« Pour éviter de démultiplier les espaces de participation citoyenne et ainsi créer une possible confusion entre CC et CQ, certaines villes ont choisi de regrouper les conseils citoyens des quartiers prioritaires dans une seule instance à l'échelle municipale : le conseil citoyen que nous appelons ici inter-quartiers. Dix conseils citoyens sur 48 ont d'ailleurs choisi cette configuration sur les régions Bretagne et Pays de la Loire, selon les résultats de notre enquête. Si le risque de confusion entre les différentes instances participatives est la principale raison évoquée par les collectivités locales, certains conseillers pensent que le choix serait plutôt dicté par des soucis d'économie financière et de manque de temps de la part des collectivités. Mais, au-delà des raisons des uns et des autres, les réalités de terrain qui en découlent, assez complexes, méritent d'être présentées.

« D'abord, d'après nos observations, le travail des conseils citoyens est intimement lié aux caractéristiques et enjeux de leurs micro-territoires. Deux quartiers d'une même ville ne se ressemblent pas forcément et la mise en commun des préoccupations est complexifiée à cet égard, à l'échelle des CC inter-quartier. D'ailleurs, sur un territoire observé dans le cadre de l'enquête, nous avons constaté qu'en parallèle du CC inter-quartiers, des sous-groupes territoriaux avaient été mis en place, ce qui dédouble la charge de travail des conseils, qui doivent dégager du temps pour les rencontres de leur groupe quartier, ainsi que pour les grandes plénières à l'échelle inter-quartiers. Après plusieurs mois d'existence, certains conseillers témoignent d'un sentiment d'essoufflement, justifiée par une surcharge de travail parfois ressentie comme « de la perte de temps ». Par ailleurs,

la superposition des échelons quartier et inter-quartiers semble complexifier la lisibilité des rapports de pouvoir et du fonctionnement du dispositif, d'autant plus s'ils ne sont pas décidés en consensus et formalisés. Au sein du CC observé, de nombreuses zones d'ombres apparaissaient, qui ouvrent des questionnements :

Quelle est la nature des rapports entre les deux échelons ?

- Un groupe « quartier » peut-il parler au nom du conseil citoyen ou doit-il se faire mandater pour le faire ?
- Un groupe « quartier » doit-il faire valider ses projets auprès de l'échelon « interquartier » ou est-il autonome au niveau décisionnel ?
- Une décision prise au niveau du groupe « interquartier » doit-elle obligatoirement être appliquée au sein de tous les groupes de l'échelon « quartier » ou ceux-ci peuvent s'en soustraire ?

Qui au sein des groupes « quartier » peut/doit assister aux rencontres plénières de l'échelle interquartier ? Comment ce choix est-il fait ?

Enfin, la dynamique du groupe est un élément-clef dans l'appréciation des conseillers vis-à-vis de leur implication et dans leur sentiment d'accomplissement. Un CC est avant tout un groupe de personnes qui tissent des liens et tentent de travailler sur des sujets communs. Or, travailler avec des habitants et des acteurs avec qui on ne partage pas les réalités semble compliquer la création du groupe autour de questions communes.

Pour un bon fonctionnement d'un CC inter-quartiers, une condition nous semble nécessaire : l'existence d'un ou de plusieurs postes d'animateurs dont le rôle est de favoriser une communication fluide et cohérente entre les deux échelons quartier et inter-quartiers. Et, selon nous, une communication fluide signifie d'aller au-delà de la simple information des projets et formations initiés ici et là, mais surtout de rendre visible les mécanismes de décisions dans chaque groupe, de partager les questionnements et réflexions des uns aux autres et de maintenir un lien vivant.

Les trois cas de figures illustrent bien l'importance de tenir compte de l'avis des premiers concernés – les habitants et acteurs locaux inscrits dans les démarches participatives préexistantes – afin de débattre ouvertement de ce que l'on souhaite maintenir, transformer ou supprimer, afin d'inscrire les CC dans le paysage.

2

Professionnalités et citoyennetés en mouvement



Si les professionnels ont su (et dû) faire preuve d'inventivité et de flexibilité pour mettre en œuvre les CC, leurs interventions « sur mesure » ont transformé davantage leur profession que les institutions publiques dans lesquelles ils œuvrent.

La force de la Loi Lamy, du moins dans la théorie, c'est de vouloir transformer les pratiques au sein des institutions publiques, faisant un pas de plus en faveur de la participation des citoyens dans la construction des politiques qui les concernent¹. Trop beau pour être vrai ? Oui et non. Car, « la participation ne se décrète pas ! » nous répétait un délégué du préfet, en entretien.

Favoriser la participation des citoyens à la construction des politiques publiques, c'est faire en sorte qu'ils soient présents dans les espaces de réflexion, de décision, de mise en œuvre et d'évaluation de ceux-ci et - tant pour les fonctionnaires, les élus que pour les citoyens - c'est plutôt inédit et déstabilisant. Et ce n'est pas du jour au lendemain que les uns et les autres peuvent se retrouver, se comprendre et arriver à trouver leur place.

Cela prend du temps surtout du côté des institutions car la Loi Lamy remet en question :

- 1) le modèle de la démocratie représentative et donc de la légitimité des élus et leurs représentations des citoyens
- 2) les processus de décision et de gouvernance au sein des différentes institutions représentant les pouvoirs publics (collectivités territoriales, services de l'État ...)
- 3) les rapports entre les agents des services publics et les citoyens – dont la reconnaissance de l'existence de « savoirs d'usage » est un exemple;
- 4) les compétences et les savoir-faire à développer au sein des institutions pour accompagner concrètement cette participation.

L'une des conclusions qui ressort de notre enquête, c'est que si les éléments cités en 1) et 2) ne sont pas ou peu affectés depuis la mise en œuvre des CC, les éléments cités en 3) et 4) le sont davantage. En d'autres mots, le fonctionnement de nos institutions publiques n'ont pas été « chamboulées » par l'arrivée de la Loi Lamy. Pour autant, certains professionnels qui travaillent en leur sein, ceux qui se sont plongés dans la mise en œuvre des conseils citoyens, ont développé de nouvelles postures et compétences au service de la participation citoyenne. En somme, c'est l'ingénierie de la politique de la ville qui a été le plus poreuse face à cette innovation institutionnelle.

¹ D'autres politiques publiques ont précédé la Loi Lamy en matière de participation, notamment la LOI n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ou la LOI n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, lié à l'action sociale, ou encore, dans le domaine de l'action publique, la LOI n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

2.1 Faire participer : passer de l'art du bricolage à l'innovation institutionnelle

Lecteur de ce texte, vous êtes peut-être l'un de ces professionnels ... ou peut-être êtes-vous membre d'un conseil citoyen et côtoyez-vous régulièrement ces représentants des institutions publiques. Dans les deux cas, gardez en tête que ces professionnels ont dû repenser leur métier, modifier leurs façons de faire, et ce afin de :

- répondre à la fois aux demandes parfois contradictoires de l'État, des collectivités et des conseillers citoyens;
- trouver la juste posture professionnelle pour être à la fois neutre, mais impliqué.

Pas simple, d'autant plus que le cadre de référence des conseils citoyens a instauré des règles souples – donc malléables – et une grande marge de manœuvre aux institutions locales. Nous avons donc l'intuition que ces professionnels sont en train de réinventer leurs rôles et leurs pratiques, la fonction « d'agent de la participation » n'existant pas encore au sein de la fonction publique, ni même tout à fait dans les cursus de formation ².

Chaque professionnel a dû se nourrir de ses expériences passées, de ses représentations et de son éthique personnelle pour créer de toute pièce son nouveau rôle et le camper auprès des conseillers citoyens ³, avec des réussites et des limites.

Ces différentes *praxis* dessinent des suggestions, préconisations sur les postures et les compétences développées dans l'accompagnement des dynamiques citoyennes.

2.1.1 Le rapprochement du binôme État/ville : une reconfiguration des rapports institutionnels ?

Si la Loi Lamy est une politique d'État, elle interpelle directement les compétences des collectivités territoriales et de leurs agents pour sa mise en place. Selon les territoires, le partage des tâches entre les deux échelles – État et collectivité – varie beaucoup. Lorsque les relations sont bonnes, nous avons pu observer des binômes «délégué du préfet – responsable politique de la ville» travaillant en collaboration étroite, dans la réflexion comme dans la mise en opération. Dans d'autres cas, un délégué particulièrement investi pourra effectuer les tâches que réalise un agent de la ville ailleurs, ou vice-versa.

C'est ainsi que la réussite de la mise en œuvre des CC – du moins en théorie – peut tenir à la constitution d'un binôme dynamique qui a pour mission, selon nous :

- d'identifier les nouveaux besoins que génèrent la création des CC : l'embauche de nouveaux salariés et/ou d'animateurs; la création d'un calendrier commun entre État et collectivité, etc.
- de remettre en question des choix structurants les CC qui ne semblent pas judicieux, au regard des remarques des conseillers citoyens ⁴.

Prenez un exemple concret pour illustrer l'action du binôme État-collectivité. Partageant l'analyse que l'accompagnement des conseils citoyens nécessitait davantage de moyens humains, le binôme a préconisé l'embauche d'«agents de développement local», sur les quartiers fléchés politiquement de la ville. Ceux-ci ont pour mission de garder un contact constant avec les conseillers et d'aider la remontée de leurs demandes auprès du binôme «Etat-ville». Le délégué du préfet nous confie être ravi de l'arrivée de ces nouveaux interlocuteurs qui favoriseront la communication :

² Guillaume Gourgues, « Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s) », Socio-logos, 7 | 2012 [En ligne], URL : <http://journals.openedition.org/socio-logos/2654>

³ Ce postulat de bricolage et de réinvention des fonctions corrobore les propos de Guillaume Gourgues, dans son article cité ci-dessus.

⁴ À titre d'exemples, nommons les conseillers citoyens qui regrettent la création d'un unique conseil citoyen à échelle « interquartier » ; ou ceux qui questionnent le fait que l'animation soit confiée à un prestataire méconnaissant les réalités du territoire.



Avec un interlocuteur par quartier, je me dis que pour les conseillers citoyens, ce sera plus lisible parce qu'ils se diront que c'est la personne qui est à leur échelle, qui connaît bien le quartier, qui va suivre les projets [...]. Ce sera peut-être un interlocuteur privilégié pour eux au quotidien. »



Il ajoute, réaliste :

«Le désavantage, c'est que ça rajoute une échelle de décision, ça pourrait ralentir la réactivité des démarches. »

Cet exemple est selon nous révélateur d'un binôme réactif, où des expérimentations sont tentées et des décisions sont prises, en gardant la possibilité qu'elles puissent être remises en question. À l'inverse, un binôme fonctionnant de manière chaotique ne pourra pas apporter cette analyse en continu et cet accompagnement sur-mesure du CC. Dans les cas les plus extrêmes, les tensions entre l'État et la collectivité peuvent induire de la confusion auprès des conseils citoyens qui ne savent plus vers qui aller et avec qui « faire alliance ».



Mais vigilance : la force de ce binôme aura néanmoins une condition : le soutien des élus qui conservent le monopole des décisions dans notre démocratie représentative. En effet, l'engagement et la bonne volonté des professionnels pourront être remis en question par des élus faiblement convaincus par l'existence des conseils citoyens. Certains acteurs rencontrés en témoignent :

Il y a une dimension politique locale qui fait qu'un moment donné, nous État, on peut atteindre les limites de l'exercice. [...] Lorsque la volonté politique n'est pas là pour additionner les choses ou inclure les choses, ben ça ne marche pas. »

Ainsi, nous saluons les tentatives de rapprochement entre les différentes institutions locales et nous avons pu observer que sur certains territoires elle se concrétise dans une collaboration régulière et constructive. Mais celle-ci n'est pas suffisante, encore faut-il que ce binôme - voire le trio qu'ils forment avec les élus - effectuent également un rapprochement avec les habitants et citoyens qui forment les conseils citoyens.

2.1.2 L'institution hors les murs : en faveur de la proximité des citoyens ?

→ L'exemple des délégués du préfet, à cheval entre obligations d'État et l'expérience terrain

Il est intéressant de noter qu'au sein des régions Bretagne et Pays de la Loire, 7 CC sur 48 étaient en partie ou totalement animé par un délégué du préfet⁵ à son démarrage. Ces acteurs ont été au cœur de la création du dispositif, tentant de mettre en pratique les exigences de la loi, le temps que les collectivités et les citoyens se l'approprient.

Cette configuration n'est plus d'actualité notamment du fait qu'elle remet en cause le principe d'autonomie des CC. Les délégués du préfet s'assurent désormais que les élus et les agents territoriaux appliquent les politiques publiques selon l'esprit de la loi. Dans le cas des conseils citoyens, les délégués du préfet ont donc en charge de s'assurer qu'ils respectent certaines obligations tout en prenant en compte les spécificités locales. Le délégué du préfet est à la fois garant de la loi et ressource pour les collectivités et les conseillers citoyens. Le délégué du préfet, avec le soutien du préfet, peut donc valider certains aménagements de la loi, en fonction des réalités des territoires⁶.

⁵ Pour information, il y a 15 délégués du préfet sur le territoire d'étude, soit la Bretagne et les Pays de la Loire.

⁶ Par exemple, certaines villes ont fait le choix de créer des conseils de quartier à l'échelle dite « interquartier », c'est-à-dire des CC qui regroupent plusieurs quartiers inscrits à la politique de la ville, contournant l'obligation initiale de la loi du 21 février 2014 d'en créer un sur chaque quartier. Or, depuis cette date, en raison du travail d'accommodement des préfets et leur retours d'expérience à l'État, la circulaire du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens valide maintenant cette logique « interquartier », à condition qu'elle corresponde aux besoins des acteurs du contrat de ville et qu'elle soit validée par le préfet du département.



J'ai complètement mesuré qu'on ne peut pas rester droit dans ses bottes. La loi, c'est la loi, il faut la respecter. Mais il y a ce travail de territorialisation des choses. En effet, sur un objet comme celui-là, alors qu'on a le même texte de loi, le projet il n'est pas pareil. Même au sein d'une même ville [...] Je dirais que chaque délégué va devoir s'adapter à sa propre réalité. Ça va encore rendre le rôle du délégué très local. Encore plus qu'il ne l'est aujourd'hui. »

Ainsi, premier changement qu'occasionne l'implication des délégués du préfet dans leurs missions auprès des conseils citoyens : une nécessité à agir avec plus de flexibilité et d'écoute du terrain.

Par ailleurs, au-delà de ce rôle de garant de la loi et d'accommodements, certains délégués du préfet font le choix de s'impliquer directement sur le terrain, à grande proximité des citoyens :



On est à toutes les échelles, on va causer aussi bien aux élus qu'aux habitants. Du coup, on traverse toutes les échelles hiérarchiques, mais moi je me tiens le plus en proximité sur le terrain. »

A titre d'illustration, certains délégués du préfet connaissent parfois mieux les conseillers que les agents des collectivités, les appelant par leur prénom. Les conseillers eux même apprécient quand un délégué est « facile d'accès », « simple » et qu'ils peuvent interagir avec lui sans avoir à prendre des pincettes. Cette proximité des délégués du préfet vis-à-vis des conseillers citoyens ainsi que des autres échelons de politiques, peut permettre de faciliter les dynamiques entre les nombreux acteurs de la politique de la ville. Certains délégués se considèrent d'ailleurs comme médiateur entre ceux-ci :



On est là pour que le système fonctionne. [...] Moi je suis la burette d'huile pour que ça marche, pour éviter que ça grince. Je suis la courroie de transmission et je suis la roue de secours quand la roue crève. Voilà mon rôle. »

En somme, si la dénomination « délégué du préfet » peut renvoyer à une vision de professionnels administratifs reclus dans leur bureau, la grande majorité d'entre eux démentent ce préjugé, et particulièrement à travers leur implication auprès des conseils citoyens. Et c'est peut-être à cet endroit, notamment, que la Loi Lamy vient bouger des choses : à savoir que c'est sur le dossier des conseils citoyens que les délégués du préfet disent le plus sortir de leur rôle habituel, notamment en dialoguant avec des citoyens, en direct.

→ L'exemple des élus, dont le rôle est revisité

Le rapport des élus aux habitants peut paraître différent de celui des délégués du préfet : leurs fonctions les amènent plus souvent à croiser les habitants à des occasions spécifiques liées à un projet local et c'était déjà le cas avant l'arrivée des conseils citoyens. Néanmoins, avec la mise en œuvre de ces instances participatives, on assiste tout de même à de légères transformations des rapports et des façons de fonctionner. Quelques exemples pour illustrer ces changements...

La présence des élus aux réunions des conseils citoyens

Pour ce premier exemple, observons les élus impliqués dans d'autres démarches participatives que les conseils citoyens. Nous pensons ici aux élus municipaux habitués des conseils de quartier qui, pour certains, y campaient à la fois la fonction d'organisateur des rencontres (réservation de salle, création de l'ordre du jour et des comptes-rendus, etc.), d'animateur et de meneur. À l'arrivée des conseils citoyens, un pas de côté leur a été demandé, car la Loi Lamy et les circulaires subséquentes ont toutes réaffirmé l'obligation pour les élus de s'en retirer et, notamment, de la fonction d'animateur. Sur ce point, aux dires d'un : « Ça passe ou ça casse avec les élus ». Si certains ont accepté facilement de prendre une juste distance par rapport aux conseils citoyens, d'autres ont pris du temps à l'admettre. D'ailleurs, cinq élus étaient toujours animateurs de conseils citoyens au moment de la diffusion de notre questionnaire, à l'été 2017, ce qui témoigne de leur résistance à laisser les citoyens s'organiser de manière autonome face au politique.

La prise en compte systématique du conseil citoyen

Second exemple témoignant de changements de pratiques opérés par certains élus au contact des CC : l'interpellation désormais systématique de certains CC, par les élus délégués à l'urbanisme et à l'aménagement des espaces publics. Et, désormais, l'habitude de cette collaboration est tellement forte que lorsque des élus mettent en œuvre des projets sur lesquels les conseillers considèrent avoir une expertise, et qu'on oublie de les solliciter, ceux-ci manifestent leur mécontentement.

Point de vigilance : point trop n'en faut ! Certains élus et leurs équipes étant tellement préoccupés par l'implication du Conseil Citoyen peuvent avoir tendance à les sur-solliciter ! Nous avons rencontré des conseillers citoyens qui croulaient sous les documents à relire et à amender et qui n'osaient pas dire non de peur de ne plus être sollicités.

L'animation des comités de pilotage

Enfin, dernier exemple : la transformation des pratiques et animation des rencontres des comités technique et de pilotage du contrat de ville, sur certains territoire politique de la ville. Au démarrage des travaux du contrat de ville, les élus avaient un discours et des méthodes très administratives lors des rencontres : les participants discutaient autour de tableaux schématiques assez complexes, débordant de jargon institutionnel. Parlant de la réaction des conseillers citoyens présents à ces réunions, un témoin explique :

« Ça les a gavé [les conseillers], parce que c'était pas très intéressant. En fait, c'est la manière d'animer les réunions qui a changé, pour travailler la même chose, mais de manière complètement différente et du coup, ils arrivent à comprendre ce qu'on leur demande et à pouvoir [s'] exprimer aussi de leur côté. C'est la méthode de travail qui a changé, c'est la méthode d'échanges qui a changé. »

D'ailleurs, si ce changement s'est opéré, c'est aussi parce que la responsabilité de l'animation a changé. Désormais, ce n'est plus l' élu, mais la personne en charge de l'animation du CC qui coordonne les méthodes d'échanges et d'animation de la gouvernance du contrat de ville. Année après année, l'implication des conseillers dans les rencontres est, de ce fait, plus importante ⁷.

2.1.3 La transformation des représentations envers les habitants: une vigilance à maintenir

Le changement de pratiques des professionnels et des élus dans leur rapport aux conseillers est certes important, mais de façon encore plus structurelle, c'est un changement de perception et de représentation des habitants qui doit, selon nous, s'opérer pour que l'esprit de la loi Lamy soit respecté. Les habitants ne doivent plus être perçus comme des sujets à représenter, mais des partenaires à impliquer.

Et, à l'issue de nos observations, si les acteurs institutionnels ont intégré la présence du Conseil Citoyen, pour autant, certaines représentations subsistent.

Ainsi, nos observations terrain nous ont montré que certains professionnels et élus qui favorisent la participation des habitants en ont une vision qui a tendance à les infantiliser. À travers leurs propos, nous avons perçu que la participation des citoyens à la politique relevait, selon eux, d'une expertise, souvent désignée par le terme de «citoyenneté». Et pour gagner en compétence, les habitants des quartiers «politique de la ville» auraient besoin d'être formés ou éduqués à la citoyenneté, sans quoi ils n'arriveraient pas, ou peu, à réfléchir en faveur de l'intérêt général.

⁷ Des précisions quant à ce travail d'animation seront présentées dans la section intitulée «Accompagner plutôt qu'animer les conseils citoyens».



[...] ça ne se décrète pas l'éducation à la vie citoyenne, enfin, on n'en parle pas comme ça devant eux [...].»

Cette considération vient justifier l'intérêt de les encadrer et de leur offrir des formations sur la participation ou la citoyenneté. De là, aussi, le sentiment de certains conseillers qui considèrent que leur parole est peu entendue ou peu prise en compte, concrètement.

À cet effet, Marion Carrel, chercheuse en sociologie à l'université Lille 3⁸ dit de cette situation qu'elle ne permet pas aux habitants de participer réellement tel qu'ils le souhaitent, que les habitants sont sommés de se comporter en « bons citoyens », un concept flou, dans lequel chacun peut mettre ce qu'il veut. Ce faisant, on peut exclure untel parce qu'il ne participerait pas en « bon citoyen » ou parce qu'il n'est pas assez formé en la matière. Elle exclut les personnes considérées comme manquant de compétences citoyennes.

Évidemment, cette critique est à relativiser, car de nombreux élus et professionnels ont conscience des rapports de domination et travaillent activement à changer leurs postures vis-à-vis des habitants. Beaucoup de personnes rencontrées considèrent en effet la participation comme un processus en construction, qui met en relation les habitants et les professionnels dans un processus d'interconnaissance et de collaboration nouvelle.

À ce titre, certains délégués du préfet sont attentifs à leur façon de procéder avec les citoyens, conscients que leur présence n'est pas neutre et que, pour favoriser une expression citoyenne libérée, il faut parfois demeurer en retrait :



Après, l'idée, moi je ne veux pas être invasive [auprès des conseillers] non plus. Et c'est toute la difficulté de régler le rôle [du délégué]. ».



Avant de passer sur les transformations opérées chez les conseillers, nous voulions boucler cette section en réutilisant l'expression qui nous semble à propos pour qualifier le travail réalisé et/ou souhaité de la part des professionnels qui accompagnent les CC, celle d'un bricolage « de haute couture ». Le terme « bricolage » nous permet de témoigner du fait qu'ils avancent à tâtons, à l'instinct, étant donné l'ouverture du cadre légal dans lequel ils travaillent, ils ont peu de repères pour agir. Le terme « haute couture » nous permet de rappeler que ce tâtonnement est exigeant, qu'il demande précision et finesse, auprès des nombreux acteurs concernés. C'est donc à travers ce processus qu'ils réinventent leurs pratiques (procédures etc., leurs habitudes et leur rôle) face aux citoyens, à leurs partenaires mais aussi au sein de leurs institutions respectives.

Maintenant, qu'en est-il du mouvement des habitants qui se sont investis en tant que conseillers ?

⁸ Marion Carrel est également auteur de nombreux articles, dont « Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, ENS Editions, 2013 »

2.2 Participer : un évènement marquant dans les trajectoires individuelles de certains conseillers

Si le fonctionnement des institutions a peu été chamboulé, nous avons vu que ce sont les pratiques professionnelles qui sont amenées à s'ajuster à la présence et la participation des habitants. Et qu'en est-il de ces derniers ? À cet effet, au cours de notre enquête et lors de nos interventions locales, nous nous sommes souvent questionnés sur l'impact des Conseils Citoyens.

Si la participation au conseil citoyen s'intègre dans un « parcours de citoyenneté » pour beaucoup de conseillers, pour certains, il s'agit d'une « première fois ». Alors que les premiers ont déjà expérimenté des conseils de quartiers, des bureaux des projets, des conseils d'administration ou autre instance collective, certains participants vivent ici une première expérience collective. Et bien souvent ces nouveaux venus sont des personnes tirées au sort.

Le tirage au sort, utilisé pour mobiliser les habitants dans un dispositif participatif, présente un caractère inédit en France. Sa principale vertu est d'intégrer des habitants plus éloignés des dispositifs publics qui ne seraient pas venus spontanément au conseil citoyen. Selon notre enquête, au moins 50% des personnes tirées au sort ont quitté l'aventure en cours de route. Pour autant, certains sont restés, ayant trouvé dans le conseil citoyen un espace d'expression et un espace de sociabilité.

Si l'impact du conseil citoyen sur le contrat de ville et sur les quartiers reste souvent circonscrit à l'initiation de nouvelles actions sur le territoire, la participation au CC vient bouleverser certaines trajectoires personnelles pouvant aller jusqu'à l'insertion professionnelle. Des conseillers citoyens expriment l'ouverture d'esprit et le plaisir à participer à ces instances aux contours certes un peu flou, mais extrêmement riches en diversité.

3

Questionnements en suspens, après trois ans d'expérimentation



Pour conclure cet article, nous avons choisi de présenter trois défis qui préoccupent de nombreux professionnels – et conseillers – rencontrés et autour desquels nous avons discuté avec eux. Il s'agit de :

- l'autonomie des conseils citoyens ;
- la mobilisation des habitants au sein des conseils citoyens ;
- la perspective de la mise en œuvre de l'évaluation participative des CC et du contrat de ville.

En résonance avec ces préoccupations, nous en profitons également pour présenter des pistes de solutions, en insistant sur la centralité du rôle d'animateur / accompagnateur dans le fonctionnement des CC.

3.1 « L'autonomie des conseils citoyens, c'est une bombe »

Cette déclaration, un peu provocatrice, témoigne bien de la situation observée lors de notre enquête. Tout le monde semble préoccupé par cet enjeu, mais les opinions sont très divergentes et, parfois, un peu tabou. À notre avis, si c'est le cas, c'est que l'autonomie des CC est un enjeu complexe qui relève, d'une part, du fait que le terme « autonomie » ne signifie pas la même chose pour tout le monde et, d'autre part, qu'il n'y a aucune condition qui assure, à elle seule, l'autonomie entière des CC. En effet, celle-ci relève à la fois de leur statut juridique, de leur rapport aux institutions publiques, du niveau de connaissance mis à disposition des conseillers, de la présence ou non d'une personne en fonction d'animation et de sa posture, pour ne citer que les conditions les plus fréquemment citées...

3.1.1 Où autonomie et indépendance du CC ne doit pas dire isolement...

Or, selon les propos de certains acteurs, l'autonomie et l'indépendance des conseils citoyens ne seraient assurées que si ceux-ci coupaient toute relation de dépendance avec les institutions publiques, soit au niveau de leur statut, de leur animation, de leur processus décisionnel et de leur mise en action. Or, à notre sens, cette position n'est pas souhaitable, du moins pas en ces termes et pour deux raisons :

- D'abord, les conseils citoyens constituent un dispositif public dont l'objet est précisément de favoriser le rapprochement des citoyens et des institutions publiques¹. Retirer toutes relations entre les deux reviendrait à enlever l'aspect innovant des conseils citoyens par rapport aux associations traditionnelles, c'est-à-dire permettre l'ingérence des citoyens dans la construction de politiques publiques les concernant. Et pour que cela se fasse, il nous semble indispensable que le rapprochement soit réel. Sinon, comment penser que les institutions puissent changer leurs pratiques vis-à-vis des citoyens s'ils ne s'impliquent pas avec eux ?
- Ensuite, un groupe complètement indépendant, voire coupé des institutions publiques, aura du mal à convaincre celles-ci d'utiliser des moyens (financiers, techniques ou autres) pour mettre en œuvre des projets réfléchis par eux seuls, sans collaboration. Pour autant, cela ne veut pas dire être « au service » de l'institution, ni en accord avec celle-ci, mais plutôt de développer une relation bilatérale qui permette d'entrer dans un débat d'idées, de moyens et d'actions.

3.1.2 « Accompagner » plutôt qu'« animer » les conseils citoyens...

Et c'est précisément là que l'accompagnateur peut jouer un rôle constructif ou du moins, le rôle qui nous semble souhaitable à défendre. Le rôle d'accompagnateur, plus consistant et impliqué que celui du seul « animateur », doit selon nous rééquilibrer le rapport de force entre les citoyens et les institutions publiques, pour basculer d'un rapport de subordination – où les institutions construisent des lois « pour » les citoyens – au rapport de partenariat défendus dans les textes. Selon nous, un rapport partenarial implique que les institutions et leurs représentants reconnaissent par leurs faits et gestes, et pas seulement dans leurs discours, le statut de partenaire – d'égal à égal. Et pour favoriser ce rapport, l'accompagnateur ne doit pas travailler « pour » la collectivité ou « pour » les conseillers, mais doit, selon nous, se mettre au travail avec les deux espaces, pour traduire, faire médiation et créer les dispositifs nécessaires à un meilleur rapport de force [vue en son sens positif] des conseillers envers les collectivités.

C'est ici que nous sommes convaincus que le rétablissement du rapport de force ne se fera pas en laissant les citoyens s'animer ou se « débrouiller seuls », parce que les habitudes au sein de l'institution sont encore loin d'admettre la participation effective des citoyens dans les politiques publiques. Si l'État veut aller au bout de ses objectifs c'est à dire favoriser « la participation des habitants à la co-construction des contrats de ville et à leur pilotage »², ils doivent en assurer les moyens humains, d'abord.

¹ À cet effet, la circulaire du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens repose le fondement partenariat des CC: « Toutefois, l'autonomie du conseil citoyen ne doit pas conduire à son isolement. La politique de la ville est une politique partenariale. »

² Ibid.

→ ...en assurant la place des conseillers au sein des instances du contrat de ville

Les conseillers citoyens et professionnels rencontrés sont unanimes : il n'a pas été simple pour les conseillers de participer aux premières rencontres du contrat de ville, tant au sein du comité technique ou du comité de pilotage³. Sur la plupart des territoires, un groupe d'acteurs faisaient déjà vivre le contrat de ville avant que des conseillers ne se joignent à eux. Ceux-ci avaient donc déjà établi leurs méthodes de travail, leur documentation et pris leurs habitudes de rencontre. Et, aux dires des conseillers rencontrés, il n'a pas été simple de s'y insérer.

Nous insistons sur le besoin de rétablir les rapports de pouvoir au sein du groupe et notamment au niveau de la place de la parole de chacun. Pour les acteurs historiques du contrat de ville, qui connaissent déjà les partenaires autour de la table, qui possèdent le jargon politique de la ville et qui maîtrisent les étapes de travail, il est simple d'intervenir, d'échanger et de prendre sa place. À contrario, pour les conseillers qui arrivent en cours de route, il n'est pas simple de suivre le déroulé des rencontres et d'y prendre sa place alors qu'on ne maîtrise pas ces éléments. De surcroît, il est d'autant plus difficile de le faire lorsque sa position – celle de citoyen – peut sembler en asymétrie par rapport à celles des autres acteurs associatifs, professionnels et représentants de l'État. Sans un travail conscient pour accueillir les nouveaux venus et rétablir la symétrie de la parole et du pouvoir dans le groupe, l'implication réelle des conseillers citoyens nous semble illusoire.

Au cours de notre enquête, une chargée de mission politique de la ville nous a témoigné du travail qu'elle a opéré sur plusieurs mois, afin que les conseillers puissent trouver leur place dans les rencontres du contrat de ville et ainsi gagner en autonomie dans leur implication du CC au sein de la démarche. Et, selon elle, ce n'est pas seulement en formant les conseillers sur ce qu'est le contrat de ville qu'on y parvient, mais surtout en transformant en profondeur les conditions de rencontre :



Beaucoup d'attention est donnée à la méthodologie de participation. Dans les premières [rencontres], on a beaucoup travaillé sur la pédagogie. En fait, on voulait que l'élu qui était là, comme le responsable Pôle Emploi, le gendarme et l'habitant se sentent à égalité. [...].»

Et pour ce faire, elle nous a appris avoir sans cesse renouvelé le type d'animation, empruntant à des techniques d'éducation populaire tel que le format « World Café »⁴. L'intérêt de ces techniques est souvent de favoriser la parole au sein de petits groupes d'échange, dans un premier temps, afin que chacun se familiarise avec ses interlocuteurs et avec le sujet, avant de devoir s'impliquer face au grand groupe. Par ailleurs, ces techniques ont l'intérêt de «casser» les habitudes du groupe, de déstabiliser le fonctionnement de chacun, de changer les rôles (le bavard, le discret, le pressé, etc.) remettant tout le monde au même niveau de « confort » dans la prise de parole :



Et c'est rigolo [...], parce qu'au début je revois le sous-préfet venir aux réunions «Ah euh...faut tourner [faire le tour de table] ? » et de même pour les policiers municipaux. Je les revois :

- « Tu veux qu'on fasse quelque chose ? »
- « Oui oui bien sûr, comme tout le monde. »

Le fait qu'on utilise des outils différents fait que ça perturbe tout le monde. Donc en fait tout le monde est sur le même pied d'égalité. [...] le préfet est aussi mal à l'aise que l'habitant face à ses méthodes pédagogiques un peu bizarres.»

³ D'ailleurs, 13% des CC de Bretagne et des Pays de la Loire n'avaient pas encore eu l'occasion de le faire au moment de l'enquête, soit à l'été 2017

⁴ Aussi appelé « Café du savoir », cette méthode d'animation permet aux participants d'échanger dans des sous-groupes, avant de se retrouver en plénière, dans une succession d'étape. En agissant ainsi, on facilite la parole, permet aux idées créatrices de se libérer et à chacun de trouver sa place.

Au-delà des techniques d'animation en rencontre, c'est aussi toute la préparation de celles-ci qui doit être réformée. Au fil des années, la préparation des comités de pilotage de certains territoires s'est améliorée, permettant aux conseillers de participer réellement aux choix des actions financées par le contrat de ville. De nouveaux types de documents, présentant les projets soumis, ont été créés à destination des conseillers et de tous les acteurs du contrat de ville, en amont des rencontres. Celles-ci ont sans cesse été améliorées, simplifiées, dans la forme et dans le fond. Ailleurs, afin que les conseillers connaissent mieux les associations et acteurs sollicitant les fonds du contrat de ville, des visites et rencontres avec ceux-ci ont été organisées tout au long de l'année. Désormais, les conseillers de ces territoires, présents en contrat de ville, comprennent mieux les enjeux, leurs interlocuteurs et ce qui leur est demandé au sein de cette instance : des éléments essentiels pour se sentir à sa place et s'impliquer concrètement.

→ ... en favorisant l'équilibre des paroles au sein du CC

Au cours de notre enquête, nos formations et nos différents accompagnements de Conseil Citoyen sur les régions Bretagne et Pays de la Loire, nous avons eu connaissance de conseils citoyens au sein desquels certains membres demandaient de se séparer de leur animateur, alléguant le besoin d'autonomie du groupe. Il est indéniable que le statut de l'animateur (vis-à-vis de la collectivité locale ou d'une association) l'inscrit dans un rapport plus ou moins grand de dépendance. On peut donc comprendre que des conseils citoyens aient remis en question la neutralité de leur animateur et demandé à s'en départir. Néanmoins, dans quelques cas observés, le désir de se séparer de son animateur peut dissimuler des enjeux de pouvoirs entre les conseillers citoyens au sein même du groupe, comme nous en avons été témoin lors de notre enquête :



Il y a des personnes dans le CC qui ont formulé clairement le souhait que le CC devienne autonome. [...] En disant « On veut s'animer tout seul. » Sur le principe, on leur a toujours dit qu'on était que des soutiens. Par contre, on a aussi clairement affiché notre rôle qui était de faire en sorte que tout le monde ait la parole et qu'il y ait une logique de démocratie et c'est là où, en fait, le bat blesse. C'est-à-dire que les seules personnes [...] qui souhaitent une autonomie [dans l'animation] sont des gens qui, malgré les intentions, sont des gens qui décident, qui veulent faire tout seul. »

Cet exemple, certes atypique, illustre néanmoins l'intérêt de la présence d'un animateur/ accompagnateur en faveur du rééquilibrage des rapports de force, nécessaire au sein de tout groupe. Dans les conseils citoyens, on a pu constater que certaines personnes ont des expériences associatives ou collectives à leur actif, d'autres non. Certaines personnes ont l'habitude de s'exprimer en public, d'autres craignent de le faire. Et c'est ainsi que, si on ne fait pas attention au partage de la parole de façon consciente, des conseillers prendront naturellement, parfois sans s'en rendre compte, l'ascendant sur les autres, pouvant générer des conflits, voire des départs.

Dans le cadre des rencontres, l'animateur peut faciliter les échanges en interpellant ceux qui parlent moins, en introduisant des tours de tables systématiques là où certaines personnes resteraient silencieuses, ou encore en proposant aux conseillers de faire tourner les rôles (preneur de notes, gardien du temps, «synthétiseur», etc.). D'autres animateurs choisissent de séparer en sous-groupe les collègues «habitants» et «acteurs locaux», dans les processus de décisions, alléguant qu'à défaut de ce dispositif, la parole des acteurs locaux s'impose sur celles des habitants, moins à l'aise dans la prise de parole.



Entre faire une réunion en plénière, où on est autour de la table assis... y a plus de pouvoir [...], et de faire deux groupes [...], ça permet de travailler le fond. [...] L'animation y fait pour beaucoup. »

C'est donc à travers ces exercices de méthodologie collective, proposés par l'animateur, que le pouvoir est redistribué d'une rencontre à l'autre, permettant à chacun d'acquérir à son rythme, de nouvelles compétences en tenue de réunion et une plus grande aisance dans l'implication au groupe.



[...] aujourd'hui, ces personnes ont pris une assurance phénoménale dans les propos, dans les décisions, dans leur force d'opinion en disant «je suis d'accord, je suis pas d'accord» [...] au début ils disaient «oui oui, c'est comme tu veux» [...].»

Favoriser la parole des individus dans le groupe, c'est aussi répondre à l'une des ambitions premières de la loi Lamy, à savoir favoriser la participation des personnes éloignées de la participation à la vie publique :



Et on voit bien que, pour moi, avec la richesse de l'hétérogénéité du groupe – certains ont des fragilités humaines : des situations de handicaps, des gens qui raisonnent mais qui mettent du temps à raisonner, parce qu'ils ont pas été habitués à ça – moi je pense qu'on ne serait pas là, ce sont des gens qui ne seraient pas là et qui ne pourraient pas avoir la parole. »

Pour favoriser la participation des personnes qui n'ont pas l'habitude de ce genre d'implication, qui en découvre les ressorts et les outils, les animateurs rencontrés nous ont soutenu qu'un suivi individuel était souvent nécessaire.

Une personne s'absente sur plusieurs rencontres ? Sans un suivi personnalisé, celle-ci risque de ne pas revenir. Une autre semble perdue par l'enchaînement des échanges ? Un retour avec elle est plus que souhaitable, afin d'éviter que la confusion ne la démobilise. Ce sont toutes ces précautions – qui demandent une posture d'observation lors des rencontres et exigent du temps – qui permettent aux gens de demeurer impliqués au sein du groupe.

→ ...en favorisant le passage des revendications individuelles à une parole collective

Finalement, l'un des rôles majeurs défendu par certains animateurs de CC est d'accompagner le passage des revendications individuelles – portées par les conseillers – vers une revendication collective – portée par le groupe. Et, selon nous, ce travail d'accompagnement contribue fortement à ce que les conseils citoyens gagnent en autonomie et en légitimité aux yeux des pouvoirs publics et autres acteurs du territoire, parce que c'est cette revendication collective qui est attendue de leur part.

Pour autant, « on ne naît pas groupe, on le devient », comme le déclare David Vercauteren, militant et co-auteur du livre « Micropolitiques des groupes. Pour une écologie des pratiques collectives »⁵. Au départ, nombreux sont les conseillers qui parlent de leur point de vue seulement, ayant du mal à se décentrer dans le déroulé des échanges. Mais, petit à petit, à travers des exercices de mise en commun, un rappel de l'ambition collective du CC et un recentrage des enjeux personnels vers une dimension collective par l'animateur, des choses semblent bouger dans les groupes rencontrés. Sur un territoire, une animatrice témoigne que ce passage a pris plus de six mois à s'opérer, à hauteur d'une rencontre par mois. Il s'agit d'un processus à tenir dans la durée, mais qui porte ses fruits.



Après, c'est aussi que derrière, on arrive à leur trouver des solutions sur ces problématiques-là [plus individuelles]. Quand ils sont trop dans le moi et qu'il y a des problématiques qui sont autres, à titre individuel, du fait que je suis sur le quartier, moi je les revois après, s'ils me font une demande, après je vois avec le bailleur [...].»

⁵ Ce livre est disponible en libre accès sur le site web <http://micropolitiques.collectifs.net/>.

Ce témoignage démontre aussi à quel point les conseillers peuvent d'autant mieux avancer en tant que groupe si leurs problèmes personnels trouvent solution ou du moins, s'ils se sentent écoutés dans un premier temps. Logiquement, il est difficile d'être empathique et construire collectivement un projet si nos besoins primaires ou urgents ne sont pas résolus. La constitution d'une parole collective exigent donc un travail de haute couture de la part des animateurs, alliant écoute et flexibilité : il faut à la fois accueillir les requêtes personnelles et orienter les personnes afin de les soutenir individuellement, sans que celles-ci ne prennent le pas sur les démarches collectives.

→ ...en assumant la fonction administrative pour désencombrer les citoyens

Les conseils citoyens étant un dispositif de l'État, ils comprennent nécessairement leur lot de démarches administratives propres à l'institution, répondant à des exigences de suivi et d'évaluation de celui-ci : rédaction de comptes-rendus, mise en œuvre de procédures via les formulaires administratifs des collectivités et de l'État tels que les CERFA et rédaction de tout autre document de demande, de sollicitation ou d'organisation qui doivent cadrer dans les exigences des administrations, tant dans le fond et dans la forme. A ce niveau, la disponibilité d'une personne tierce, responsable de ces tâches administratives, nous semble nécessaire et pas contradictoire avec l'autonomie des CC, au contraire.

Si il est essentiel que les conseillers s'approprient le cadre légal et le fonctionnement du CC au sein du contrat de ville et plus largement au sein de la politique de la ville, il nous semble contreproductif que ce soient eux qui remplissent les documents administratifs qui n'ont que peu à voir avec leur désir de mobilisation. Par ailleurs, ces documents sont créés sur des logiques internes et un vocabulaire très institutionnel qui risqueraient d'influencer leur mise en action.

Revendiquer que les citoyens exercent seuls ces démarches, c'est courir le risque qu'ils ne perdent du temps sur des tâches secondaires, chronophages et démobilisatrices, car très techniques. Cela ne nous semble pas judicieux. Notre propos rejoint celui de Marion Carrel ⁶, qui défend que les pouvoirs publics ne peuvent prétendre favoriser la participation dans le cadre des politiques publiques, sans mettre à disposition le temps et les moyens nécessaires en termes d'ingénierie participative. Et notamment, sans mettre à disposition des moyens humains pour le faire.

Encore ici, il nous semble que l'accompagnateur est la personne la mieux choisie pour désencombrer les citoyens de ces tâches administratives et incarner cette adaptation entre les exigences des citoyens et de l'État, puisqu'il connaît intimement les motivations, les obstacles et les enjeux qui préoccupent les conseillers, bien mieux que ne le ferait le chargé de mission de la collectivité en question, parfois éloigné du quotidien des groupes.

→ Toutefois, certaines conditions sont indispensables...

Si nous sommes assez convaincus que la présence d'un animateur/accompagnateur est favorable à l'autonomisation des CC, nous pensons aussi qu'il l'est à certaines conditions : celle du temps et des moyens...

Les moyens...c'est de gagner en légitimité aux yeux des conseillers, mais aussi des institutions publiques. D'une part, les conseillers doivent sentir qu'une réelle relation de confiance s'établit avec lui parce qu'ils sentent que l'animateur est impliqué à leur côté, prêt à remettre en question les demandes de l'institution.

⁶ CARREL, Marion. 2013. «Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires», ENS Editions, 270 pages.

D'autre part, il faut que les collectivités et/ou l'État lui offre des marges de manœuvre, en facilitant la remontée des paroles dont il est porteur au sein de l'institution, et d'accepter d'entrer en négociation et de remettre en question leur fonctionnement, si l'animateur leur en fait la demande, au nom des conseillers.

Et le temps...

C'est d'abord le temps que cette autonomie se construise petit à petit. Ce n'est vraisemblablement pas parce que l'État a décrété que les conseils citoyens devaient être autonomes qu'ils le sont. Au début, c'est certainement parce que les demandes passent par une personne «reconnue», soit l'animateur, que des changements s'opèrent, mais éventuellement parce que le conseil citoyen lui-même gagne en légitimité. C'est alors que le rôle de l'accompagnateur peut changer, s'alléger, voire disparaître au niveau de cette fonction, du moins jusqu'à ce que des tensions ou des remises en question de la légitimité des conseillers soient mise à mal.

3.2 « On a du mal à mobiliser ! »



La Loi [Lamy] «elle oblige, mais c'est une obligation qui vient toucher à des choses qui ne se décrètent pas. C'est-à-dire que ce n'est pas parce qu'on va avec son bâton de pèlerin dans les cages d'escalier qu'on va trouver des gens [...]. »

Trois ans se sont écoulés depuis la création juridique des CC, mais tous les groupes n'ont pas une existence aussi longue. Pourtant, partout, la mobilisation des habitants au sein de groupes est sensible : pour les jeunes groupes, il y a toujours besoin de nouveaux membres. Pour les groupes plus anciens, les premières années ont pu générer un essoufflement et le départ de certains conseillers, ce qui crée un besoin de retourner en mobilisation et, selon le vocabulaire de certains groupes, « aller vers »... Alors que des moyens non-négligeables ont été mis en œuvre par les collectivités pour favoriser une large mobilisation, ceux-ci ont montré leurs limites, notamment le tirage au sort et une offre de formations orientée sur le sujet. Pour répondre à ces limites, certains territoires ont usé d'originalité et témoignent de leurs réussites.

3.2.1 Le succès relatif du tirage au sort...

Le tirage au sort, qui est une des innovations de la loi Lamy en termes de participation citoyenne, ne fait pas l'unanimité auprès des acteurs des collectivités locales rencontrées au cours de l'enquête. Chronophage, cette méthode ne permettrait pas de constituer un groupe durable selon ses détracteurs, les personnes tirées au sort étant plus promptes à quitter le groupe que les personnes impliquées volontairement.



La mobilisation, c'est un problème [...]. On peut les compter sur les cinq doigts d'une main [aujourd'hui], alors que ce sont des groupes qui ont été constitués autour de 50 personnes, inscrits sur des listes. »

À la lumière des chiffres tirés du questionnaire lié à cette étude, il apparaît qu'en moyenne, plus de 50% des personnes tirées au sort en début de mandat aient quitté leur CC⁷.

⁷ Une précision est tout de même nécessaire pour comprendre cette donnée : la déperdition de 50% correspond à la moyenne sur le total des deux régions d'étude. Ainsi, sur certains territoires la déperdition est beaucoup plus importante, à d'autres, somme toute faible. Enfin, à certains endroits (14/48 CC, soit 29%) il n'y avait aucune personne tirées au sort, ni au début du mandat, ni aujourd'hui. Ce chiffre, assez élevé, est intéressant à faire ressortir, vu l'obligation légale sensée être appliquée.



Autre raison évoquée du succès relatif du tirage au sort : la difficulté des professionnels à prendre contact avec les habitants tirés au sort, n'ayant ni l'habitude de le faire dans le cadre de leur activité régulière, ni le sentiment d'avoir la légitimité de le faire.

Parce que l'agent de la ville, quand il passe son temps sur le terrain, il n'est pas reconnu, il va parler de ça [des conseils citoyens], on va croire que c'est une campagne électorale. Ce qui fait qu'il est plus intéressant de travailler avec un noyau existant, pour pouvoir fédérer aussi autour. »

De nombreux territoires ont donc décidé de lâcher prise sur l'usage du tirage au sort et de favoriser l'adhésion volontaire et les réseaux existants, avec l'accord de leur préfet. Si ce choix est stratégique, il n'est pas « éthique » aux dires d'un agent : ce qui revient à dire qu'en délaissant le tirage au sort, on court-circuite l'objectif de la Loi Lamy, qui consiste à aller chercher des gens qui ne se seraient pas spontanément portés volontaires. Certes.

3.2.2 Et ses solutions de rechange...

Néanmoins, certains territoires ont trouvé moyen de le faire, à leur façon. L'une des stratégies qui porte ses fruits au sein d'un CC est d'avoir misé sur un binôme d'animateurs, comprenant un adulte-relais. Bien connu par les habitants du quartier à force de les côtoyer dans ses déambulations, celui-ci leur transmet les actualités du CC. Au fil de ces échanges informels, des personnes qui ne se sentaient pas interpellées par le conseil citoyen, s'y sont intéressées et ont fini par s'y impliquer. Ce faisant, cet adulte-relais œuvre en continu pour l'adhésion de nouveaux membres dans le groupe, incarnant un réel vase communicant entre le CC et les gens du quartier. Bien sûr, si cette stratégie fonctionne, c'est que cette personne est connue et reconnue des habitants, qui l'estiment et lui font confiance⁸.

Une autre stratégie, favorisant l'intégration constante de nouveaux conseillers citoyens, a été pour certains territoires, de se défaire partiellement du cadre légal que représente l'arrêté préfectoral, du moins en ce qui a trait à la nomination des conseillers. Constatant que l'inscription des noms des conseillers à l'arrêté freinait l'adhésion de certaines personnes, les agents de la collectivité ont accepté de ne pas y inscrire les noms. Ailleurs, nous avons pris connaissance d'un système de « toilette » de l'arrêté préfectoral, renouvelé une fois l'an, au cours duquel la liste des participants est mise à jour, en fonction des arrivées et départs constatés au cours de l'année. Entre deux exercices de toilette, il n'y a pas de contrainte quant à l'entrée de nouveaux conseillers, ni de démarche formelle susceptible de rebuter l'entrée dans le CC.

3.2.3 Sortir de la ritournelle de « l'aller vers... »

En somme, si la mobilisation des habitants au sein des CC semble en inquiéter plusieurs, nous pensons qu'il dissimule un second enjeu qui en est constitutif, celui de « prendre soin du groupe » existant. Ayant accompagné quelques conseils citoyens sur des temps de formation-action courte (de quelques semaines à quelques mois), nous avons pu observer que la priorité donnée à la croissance des groupes pouvait dissimuler les difficultés que ceux-ci avaient en faveur du maintien des conseillers présents dans le groupe.

Pour nous, « prendre soin » du groupe veut dire se préoccuper du bien-être de ses collègues conseillers, en faisant un point régulier, notamment sur le plaisir que chacun retrouve au sein du groupe, sur la place qu'il y trouve, sur ses attentes, sur ses doutes et ses certitudes...

⁸ En parallèle, les deux animateurs témoignent de leur satisfaction à travailler en binôme, avec le CC, en co-animation et dans l'accompagnement global du groupe.

Au cours de nos formations-actions, lorsqu'on questionne les conseillers sur ce qu'ils recherchent dans leur implication au sein des CC, c'est-à-dire qu'on les interpelle sur ce qui constitue leur motivation à y venir, on retrouve presque systématiquement les mots « convivialité », « échange », « rencontres ». Ces dimensions du plaisir font partie intégrante de la vie des CC et si on n'y porte pas une attention du quotidien, tant à titre d'animateur que de conseiller, l'essoufflement, voire le départ de certains, est à craindre.



Il faut que ce soit fait de façon volontaire [...]. C'est pour les autres, pour prendre plaisir à aider les autres. À partir du moment où les gens sentent que c'est une corvée, c'est plus du plaisir. »

Ainsi, si la mobilisation est une préoccupation centrale des professionnels et conseillers, qui peut justifier une offre de formations à destination des conseillers⁹, il nous semble plus important encore de s'attarder à l'existant, aux personnes investies aujourd'hui, au cœur des groupes. Un noyau solide de conseillers, qui prennent plaisir à se retrouver et comprennent le cadre dans lequel ils le font, saura s'allier facilement de nouveaux membres. Le contraire est moins vrai, d'autant qu'un groupe qui ne prend pas soin de ses membres peut s'essouffler à recruter encore et encore de nouvelles personnes, ayant l'impression d'une tâche sans fin, en raison des départs fréquents.

3.3 La perspective de l'évaluation participative

3.3.1 Des réticences affichées

Au cours de ses accompagnements auprès des conseils citoyens, le CCB a eu l'occasion d'aborder la question de l'évaluation participative avec quelques conseils citoyens. Cependant, à chacune de ces occasions, les CC en question nous ont systématiquement exprimé une certaine réticence à s'y plonger, trouvant prématuré d'aborder l'évaluation, alors qu'ils avaient l'impression d'être au démarrage. Ce propos a d'ailleurs été secondé par leurs agents des collectivités territoriales respectifs. C'était il y a un peu plus d'un an. Aujourd'hui, alors que nous sommes à mi-parcours du contrat de ville 2015 -2020, la question de l'évaluation participative est d'autant plus d'actualité. Or, au cours de la présente enquête, nous avons observé que sa mise en œuvre reste une question en suspens pour beaucoup de conseils citoyens et de professionnels les accompagnant.

La première piste d'explication à cette réticence est l'ambiguïté de la position dans laquelle se retrouvent les CC au sein de cette évaluation : ils sont à la fois évaluateurs et évalués¹⁰. D'un côté, ils sont considérés comme des partenaires à part entière de la démarche évaluative du contrat de ville, devant rendre des comptes sur son fonctionnement, sa mise en œuvre et ses impacts. De l'autre côté, ils sont aussi objet de cette évaluation dans la mesure où la mise en œuvre du processus de co-construction du contrat de ville avec les habitants et les acteurs locaux (qu'ils représentent) fait partie du programme d'action de ce dernier.

La seconde piste d'explication à cette réticence est la perception qu'ont les acteurs de cette démarche d'évaluation. Présentée et vécue comme une obligation, elle peut être pressentie de la part des conseillers comme une « évaluation contrôle », jugeante de leur « bon ou mauvais » travail.

⁹ De nombreux conseillers nous ont révélé leur essoufflement face aux nombreuses formations proposées aux conseillers, s'ajoutant aux rencontres régulières et autres temps forts entre conseils citoyens. Cette dimension, qui n'a pu prendre une place plus centrale dans le présent article, mérite néanmoins d'être approfondi au sein de chaque CC, avec les différents acteurs impliqués

¹⁰ A ce titre nous pouvons rappeler que la mise en place des conseils citoyens est inscrite dans les contrats de ville, qui prévoient les modalités de leur fonctionnement. Ils y ont alors le statut de programme d'action en parallèle de leur statut de partenaire du contrat de ville. Les collectivités doivent évaluer la mise en place des conseils citoyens. Mais les conseils citoyens doivent aussi évaluer les actions mises en place dans le cadre du contrat de ville.

Or, l'esprit de la démarche d'évaluation participative peut être et doit être vécue d'une toute autre manière, non pas comme un «examen», mais comme un processus de réflexivité au cours duquel le groupe prend la mesure de ses envies et priorités, de ses besoins, des contraintes qu'il subit et des opportunités dont il peut se saisir ¹¹.

3.3.2 En faveur d'un processus réflexif fait par et pour les conseils citoyens

Dans un texte de Philippe Ducalet, intitulé « L'évaluation, une question éthique » ¹², on trouve une définition de l'action d'évaluer, inscrite dans l'action sociale publique :

Évaluer, c'est attribuer une valeur à partir d'une référence en vue de prendre une décision. »

Le premier extrait de phrase «attribuer une valeur» renvoie à la question de « qui choisit la valeur, la norme ou la référence à partir de laquelle on jugera notre travail ? ». Il s'agit d'une question essentielle, souvent oubliée lors de la mise en marche des processus d'évaluation. Or, pour Olivier Noel, sociologue et chercheur-coopérant à l'Institut Social et Coopératif de Recherche Appliquée (ISCRA) ¹³, l'évaluation des politiques publiques est un processus politique et ne peut être considérée comme une tâche dévolue à des experts que l'on présume indépendants. Ce serait dépolitiser ce qui est par nature politique. L'évaluation n'est pas la mesure des écarts par rapport à un référentiel unique. Ainsi, dans le cas des CC, ce n'est pas seulement l'État ou ses agents qui doivent dicter quelle serait la norme à atteindre, mais tous les acteurs concernés qui devraient collaborer à l'élaboration de cette valeur, selon les spécificités territoriales.

Dans cette perspective, la démarche évaluative est plutôt un espace de réflexion où les acteurs sont invités à construire leur propre référentiel, en cherchant à comprendre les processus en jeu dans la création de celui-ci. Par exemple, s'il y a une référence concernant le nombre idéal de conseillers que le CC devrait comprendre, pourquoi en est-il ainsi ? Quels sont les objectifs ou questionnements qui justifient ce nombre ?

Choisir comme critère de réussite du CC le nombre de conseiller peut être pertinent, à condition qu'il fasse sens pour celui-ci et que les discussions autour de ce nombre permettent au groupe de se poser les questions qui y sont rattachées : Pourquoi souhaite-t-on plus de membres ? Pour assurer un équilibre dans le groupe, à qui veut-on s'adresser dans notre mobilisation ? Comment se donne-t-on les moyens d'accueillir de nouveaux membres dans le futur ? On voit dans cet exemple que l'atteinte de l'indicateur, de la valeur de référence, importe moins que le processus de réflexion qu'il a provoqué dans le groupe, en vue de leur travail futur.

L'un des enjeux majeurs de l'évaluation est d'en construire le référentiel à plusieurs têtes, chacun ayant ses repères en termes d'identité sociale ou professionnelle, de codes et de langage, d'intérêts, etc. Pour favoriser l'élaboration d'un cadre d'évaluation commun, le défi est donc de rassembler des informations diversifiées, de les organiser autour d'un fil conducteur et les transposer dans différents codes (ou logiques), afin qu'elles soient appropriables et compréhensibles pour toutes les personnes impliquées et/ou concernées par l'évaluation.

¹¹ A ce propos, l'Observation Nationale de la Politique de la Ville (ONPV) a proposé une méthodologie pour l'évaluation de la mise en œuvre des conseils citoyens au titre de la participation des habitants aux instances décisionnelles de la politique de la ville. ONPV et CGET. Référence : « Comment évaluer les contrats de ville ? : Méthodologie pour une démarche locale », janvier 2017, http://www.onpv.fr/uploads/media_items/onpv-guide-eval-contrats-de-ville-2017.original.pdf

¹² Philippe DUCALET « L'évaluation, une question éthique », texte tiré d'une intervention réalisée dans le cadre du Séminaire national du CNFPT – ONED titré L'encadrement garant d'un processus d'évaluation des situations familiales en protection de l'enfance, 27-28 sept. 2010, pp. 46-54.

¹³ Il a notamment écrit l'article « Le savoir intermédiaireur : le(s) rôle(s) de l'évaluation dans les processus d'intermédiation », Institut Social et Coopératif de Recherche Appliquée, février 2002, 29 pages, [en ligne] : www.iscra.org/fichier.php?id=35

À travers cette démarche collective, il y a donc une visée démocratique et émancipatoire, car elle permet, à partir de visions préexistantes de la réalité, d'élaborer une vision commune éclairée par les résultats d'une démarche de connaissance. Et comme nous l'avons rappelé plus haut dans le texte, l'une des conditions préalables à ce travail est la reconnaissance des points de vue exprimés et l'égalité de parole.

En somme, l'évaluation participative est un processus continu, qui aurait à gagner d'être amorcée très tôt dans l'expérience des CC. S'en saisir tranquillement, sans pression temporelle, peut aider les groupes à se mettre en action, via des espaces de réflexivité. Une fois la démarche lancée, il est possible de mettre le processus d'évaluation en sourdine pour plonger dans l'action du groupe, et l'interpeller à nouveau lorsque l'on souhaite réinterroger nos pratiques, nos objectifs et nos priorités. L'animateur / accompagnateur du groupe peut être une personne-ressource dans le cadre de ces processus d'évaluation. Des accompagnateurs extérieurs peuvent aussi être interpellés, afin de bénéficier d'un regard extérieur et neuf sur le groupe. À chacun de choisir sa méthode...

Et la route se poursuit...

Lecteurs de ce texte, nous espérons que les témoignages et réflexions partagées au sein de cet article nourriront vos pérégrinations au sein du conseil citoyen de votre territoire. Dans ce contexte de mi-mandat du contrat de ville 2015-2020, celui-ci peut être utilisé pour amorcer ou alimenter votre démarche d'évaluation participative, non pas comme une référence, mais comme une occasion pour y plonger, vous permettre un temps de réflexivité et...prendre soin de votre groupe.

C'est ici que se boucle notre enquête...Mais il ne s'agit pas réellement d'une conclusion. De fait, notre ambition n'était pas de circonscrire les conseils citoyens dans une image figée, mais au contraire d'ouvrir les discussions autour de quelques observations et discours échangés avec les acteurs au cœur du dispositif, sur les territoires de Bretagne et des Pays de la Loire.

Pour que cette aventure se poursuive, que les conseils citoyens puissent continuer à expérimenter, se questionner et agir sur leurs territoires respectifs, il nous semble fondamental de leur en donner les moyens, comme nous l'avons répété à quelques reprises dans ce texte : des moyens de temps et un accompagnement à la hauteur de leurs ambitions.

Cette enquête, qui s'est échelonnée sur presque une année, nous laisse le sentiment qu'après trois ans d'existence légale, les conseils citoyens poursuivent leur quête de sens, dans un mouvement tout à fait constructif. Et, surtout, nous observons que ce mouvement participe à une aventure d'envergure que nous trouvons essentielle, celle de questionner notre démocratie et la participation des citoyens dans la co-construction de notre modèle politique.

Bonne continuation...

Références

cités dans cet article



CARREL, Marion. 2013, « Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires », ENS Editions, 270 pages.

DUCALET, Philippe. 2010, « L'évaluation, une question éthique », texte tiré d'une intervention réalisée dans le cadre du Séminaire national du CNFPT – ONED titré L'encadrement garant d'un processus d'évaluation des situations familiales en protection de l'enfance, 27-28 sept. 2010, pp. 46-54.

GOURGUES, Guillaume, « Les fonctionnaires participatifs : les routines d'une innovation institutionnelle sans fin(s) », Socio-logos, 7 | 2012 [En ligne], <http://journals.openedition.org/socio-logos/2654>

LE MOUVEMENT ASSOCIATIF HAUTS-DE-FRANCE. 2017, « Participation des associations aux conseils citoyens » et « Vie associative et conseils citoyens : Quels liens existants, à créer, à renforcer ? », Enquête Régionale Hauts-de-France, Octobre 2017, 33 pages, [En ligne] : <http://www.lemouvementassociatif-hauts-de-france.org/>.

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRE. 2017, « Circulaire du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens », 10 pages, [En ligne] : <http://www.ville.gouv.fr/?circulaire-du-2-fevrier-2017>

NOEL, Olivier. 2002, « Le savoir intermédiaire : le(s) rôle(s) de l'évaluation dans les processus d'intermédiation », Institut Social et Coopératif de Recherche Appliquée, 29 pages, [en ligne] : URL ← www.iscra.org/fichier.php?id=35 →

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE. 2017, « Les conseils citoyens : état de la mise en œuvre au 1^{er} octobre 2016 », Rapport annuel 2016, [en ligne], <http://i.ville.gouv.fr/reference/14179/les-conseils-citoyens-etat-de-la-mise-en-oeuvre-au-1er-octobre-2016-in-observatoire-national-de-la-politique-de-la-ville-rapport-annuel-2016>.

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE. 2017, « Comment évaluer les contrats de ville ? : Méthodologie pour une démarche locale », janvier 2017, [En ligne] : http://www.onpv.fr/uploads/media_items/onpv-guide-eval-contrats-de-ville-2017.original.pdf

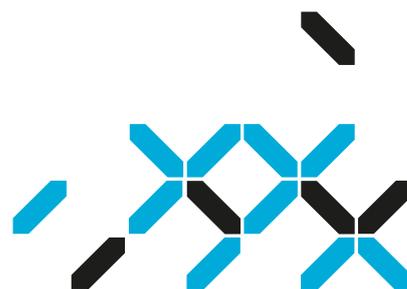
VERCAUTEREN, David ; écrit en collaboration avec Thierry Müller et Olivier Crabbé. 2007, HB Éditions, [En ligne] : <http://micropolitiques.collectifs.net/>.

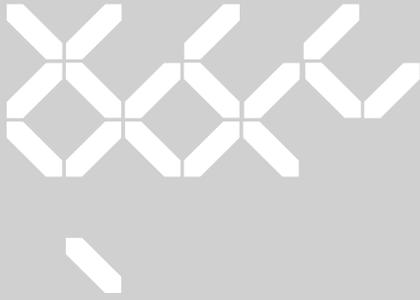




L' auteure

Laurence GRAVEL travaille au Collège Coopératif en Bretagne, où elle intervient dans des formations destinées à des professionnels du champs du social, accompagne des collectifs d'acteurs en questionnement sur leurs pratiques professionnelles ou militantes et participe à des projets de recherche-action, dans les domaines du social, de l'économie sociale et solidaire et de l'éducation populaire.





Panorama des conseils citoyens



ResOVilles

Centre de ressources politique de la ville Bretagne Pays de la Loire
2, rue Meuris - 44100 NANTES / Tel : 02 40 58 02 03
resovilles@resovilles.com - www.resovilles.com

Janvier 2018 - ISBN : 979-10-92670-06-6



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

