



VIE ASSOCIATIVE & CONSEILS CITOYENS

**Quels liens existants, à créer,
à renforcer ?**

Octobre 2017

Enquête Régionale
Hauts-de-France



Sommaire

INTRODUCTION.....	2
I. ETAT DES LIEUX DES CONSEILS CITOYENS EN HAUTS-DE-FRANCE	8
1) La mobilisation des conseillers citoyens : un engagement pas comme les autres...8	
2) Accompagnement et animation des conseils citoyens.....	12
3) La question du statut des cc et de son role sur le territoire.....	19
4) Relations avec les partenaires politiques, collectivites, etat et partenaires financiers : les corps intermediaires en soutien a la participation politique	23
II. ELEMENTS DE REFLEXIONS STRATEGIQUES POUR LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET SES MEMBRES.....	27
RESSOURCES AUTOUR DES CONSEILS CITOYENS.....	31
REMERCIEMENTS.....	33



RESTITUTION DES OBSERVATIONS MENEES AUPRES DE CONSEILS CITOYENS EN HAUTS-DE-FRANCE

Introduction

LES CONSEILS CITOYENS DANS LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

La question de la participation des habitants à la PV, alors qu'elle est centrale dans l'émergence de la Politique de la ville dès ses origines (1980's) est la dernière à être inscrite dans la loi Lamy, ce qui peut suggérer que cet aspect de la politique de la ville n'est pas considéré comme prioritaire. Le récit de Marie-Hélène Bacqué sur la réception de son travail avec Mohammed Mechmache va également dans ce sens¹. Outre la politique de la ville, c'est plus largement la question des relations entre citoyens et autorités politiques qui est en question.

En France, le dialogue est longtemps passé par les syndicats et les partis de masse laissant peu de place aux autres formes de mobilisation de la société civile. C'est à cette place qu'il faut réfléchir en s'intéressant aux conseils citoyens (CC) qui sont une réponse possible à cette situation. Inspirés par les propositions du rapport Bacqué-Mechmache² Inscrits dans la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine³, les conseils citoyens sont une nouvelle instance de démocratie participative, obligatoire dans chaque territoire de la géographie de la politique de la ville. Composé d'habitants tirés au sort et d'acteurs locaux, le conseil citoyen a vocation à participer à l'élaboration du contrat de ville et à participer à ses comités de pilotage. Deux objectifs inscrits dans la loi dont la mise en

¹ Marie-Hélène Bacqué, « De la recherche à l'expertise et à l'engagement Retour sur une mission sur la participation dans la politique de la ville », *Sociologie*, 2015/4 (Vol. 6), p. 401-416

² Marie-Hélène Bacqué, Mohammed Mechmache, « Pour une réforme radicale de la politique de la ville : ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires », Rapport au Ministre délégué chargé de la ville, juillet 2013

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028636804&categorieLien=id>; pour une présentation de cette loi nous renvoyons aux ressources de l'Institut régional de la ville (IREV), notamment <http://www.irev.fr/actualite/C3%A9/loi-programmation-pour-ville-coh%C3%A9sion-urbaine-est-promulgu%C3%A9e>

œuvre soulève de nombreux enjeux. Se posent donc les questions de la vie de ces conseils citoyens en tant que groupe mais également en tant qu'instance de participation à la politique de la ville.

Les conseils citoyens ne sont pas sans rappeler la pratique du *community organizing* en Amérique du Nord largement évoqués dans le rapport Bacqué-Mechmache. Aux USA par exemple, la répression des partis de masse représentant les ouvriers, et le bipartisme ont favorisé l'organisation de la société civile⁴. Depuis les années 1970 s'est développée la pratique du *community organizing* (dont la figure emblématique est Saul Alinsky⁵). Le *community organizing* consiste à "repérer, motiver, et éventuellement former, des personnes susceptibles de s'engager – ou déjà engagées – dans une action collective pour le bien collectif du quartier". Le *community organizing* est source à la fois d'inspiration pour les responsables de la campagne électorale de B. Obama et pour les initiateurs du Tea Party dont est issu Donald Trump.

Comme le *community organizing*, les conseils citoyens, en fonction de l'investissement dont ils feront l'objet, peuvent être des simples lieux d'accompagnement des politiques publiques en étant conçus et mis en œuvre comme de simples relais des politiques publiques locales. Au contraire, ils peuvent devenir des lieux d'innovation, sources de propositions alternatives, de formes de mobilisations et de représentations des groupes dominés alternatives. Et *in fine*, contribuer au renforcement d'une identité collective partagée en luttant contre la fragmentation de la société.

Les conseils citoyens, toutefois, ne sont pas une simple innovation administrative parmi d'autres. **Prendre au sérieux cette instance de démocratie (participative) implique un réel changement de culture politique et administrative étant donné l'environnement socio-politique dans lequel elle s'inscrit.** La politique de la ville est en effet un espace social structuré de longue date avec ses propres règles et enjeux. Cela signifie que les institutions politiques ne sont, a priori, pas équipées pour, non seulement, mettre en place, mais surtout permettre la pérennité de ces instances citoyennes dans le système politique français. Il faut donc réfléchir aux moyens pour les conseils citoyens de trouver durablement leur place dans leur environnement.

En France, en effet, la structuration des relations entre les institutions étatiques et les citoyens est guidée par une culture politique nourrie à l'idéologie du consensus qui reste largement privilégiée face à la peur du conflit ce qui fait traditionnellement de l'état le seul garant de l'intérêt général⁶ ; les associations ne sont alors, du point de vue étatique, que porteuse d'intérêts particuliers. La société civile organisée est souvent perçue comme porteuse de conflit. Concrètement, cela peut se traduire dans la démocratie participative « à la française » qui fonctionne sur le principe « un homme, une voix » et écarte donc, de fait, les associations.

⁴ Julien Talpin, Hélène Balazardn « Community organizing : Généaloie, modèles et circulation d'une pratique émancipatrice », *Mouvements*, n°85, 2016/1

⁵ Saul Alinsky, *Etre radical. Manuel pragmatique pour réalistes radicaux*, Bruxelles, 2012 (1971), Thomas Kirszbaum, "Pourquoi la France résiste à l'empowerment", *Urbanisme*, n° 380

⁶ On parle d'une conception « substantialiste » de l'intérêt général, dont les fonctionnaires et les élus sont les garants, en opposition à une conception « pragmatique » que l'on retrouve dans les pays anglo-saxons dans lesquels l'intérêt général est un objet en construction permanente qui dépend de débats et de délibérations publiques. Voir Marion Carrel, « la participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville », Note d'analyse, 2012. <http://archives.strategie.gouv.fr/cas/content/la-participation-des-habitants-trois-pistes-pour-renover-la-politique-de-la-ville-note-danal.html>

Un exemple concret de la difficulté à trouver une place aux associations dans la démocratie participative a été observé sur un territoire sur lequel les élus politiques locaux d'une métropole ont instauré une séparation des collèges « acteurs locaux » et « habitants » des conseils citoyens en opposition totale à l'esprit de la loi.

Cet élément un peu général est à garder présent à l'esprit d'une part pour comprendre certains phénomènes et d'autre part pour orienter les choix à venir.

Donc si on croit à la participation et qu'on considère que cette nouvelle instance des conseils citoyens est intéressante, il faut réfléchir aux différents moyens de la soutenir car il y a des besoins que cette étude met en évidence.

Si la volonté politique ne va pas toujours dans le sens de la participation du plus grand nombre, l'avenir des conseils citoyens dépend de la manière dont la société civile et, parmi elles, les corps intermédiaires que sont les associations, vont s'en saisir, les accompagner dans leur structuration et contribuer à leur installation durable dans le paysage socio-politique français.

Ce faisant, et le phénomène est directement lié au point précédent, il faut bien avoir conscience qu'en étudiant les CC on participe de la construction de ce dispositif naissant et qu'on l'influence d'autant plus que cette instance est relativement peu stabilisée, ses contours flous et mouvants. La responsabilité de ceux qui se pencheront sur cette question et/ou accompagneront les CC est donc importante ! C'est pourquoi nous incitons à un travail le plus collectif possible sur cette question et donc à réfléchir à de nouveaux modes de collaborations.

LES ENJEUX CROISES DES CONSEILS CITOYENS ET RESEAUX ASSOCIATIFS

Lorsque l'on parle de – et aux – conseils citoyens, plusieurs thématiques sont très vite et systématiquement abordées : la question de la mobilisation des membres du CC d'abord, celle de faire émerger et de mener à bien un projet, celle de leur gouvernance et enfin celle des relations avec les collectivités. Autant de thèmes qui font écho aux problématiques qui traversent la vie associative et qui concernent particulièrement les têtes de réseau.

Les têtes de réseau associatives sont des espaces de capitalisation des expériences associatives qu'elles ou leurs membres mènent. Les dynamiques naissantes au sein des conseils citoyens devraient donc pouvoir bénéficier de cette expérience cumulée de bonnes pratiques déjà expérimentées.

Lors de notre étude, nous avons pu constater **que les acteurs concernés par les CC, qu'ils soient issus des collectivités, de l'Etat ou des CC, considèrent que, l'instance étant nouvelle, les questions qui se posent à eux sont nouvelles, notamment en termes de mobilisation des habitants, de construction d'un groupe ou de poursuite d'un projet. Surtout, nous avons constaté que les outils existant – notamment du côté de la vie associative – ne sont pas mis en lien avec ces problématiques.**

Pour aller droit au but, l'hypothèse de départ de cette étude est celle d'un rôle possible pour les réseaux associatifs – et notamment ceux qui composent le Mouvement associatif⁷ - dans la mise en place et la pérennisation de cette instance de démocratie participative puisque leur expérience d'accompagnement de la vie associative doit pouvoir nourrir ce dispositif. **Mais l'enjeu est double : en tant que nouvelle instance, les conseils citoyens devraient également être des lieux d'innovation susceptibles de nourrir à la fois les pratiques des associations structurant la vie associative mais aussi renouveler les modalités de l'action publique.**

Les conseils citoyens sont une nouveauté. Partant de là, et si l'on croit à la pertinence du dispositif qui vise à renforcer la participation des habitants dans la politique de la ville, il peut être intéressant de réfléchir aux moyens de les pérenniser. Cela suppose de tirer des leçons de leurs premières années d'existence et de réfléchir aux outils les plus pertinents à mobiliser dans ce cadre. Cela s'appuie nécessairement – mais pas uniquement – sur les outils connus (notamment ceux issus de l'éducation populaire). Mais il faut saisir l'originalité de cette instance pour ne pas lui accoler des fonctionnements inadaptés. La mise en place des conseils citoyens permet également de lancer une réflexion sur les nouveaux modes de fonctionnements associatifs, de combiner différemment des outils existant (gouvernance collégiale) ou de plaider pour l'invention de nouveaux (nouvelles lignes budgétaires permettant de financer les conseils citoyens sans passer par une association).

PRESENTATION DE LA METHODE MISE EN ŒUVRE POUR L'ETUDE ET DE SES LIMITES

Pour tester cette hypothèse et proposer des éclairages par rapport à la problématique, nous avons mis en œuvre une démarche résolument empirique. Les conseils citoyens sont pour la plupart installés⁸ mais ne sont pour autant pas autonomes dans leur fonctionnement et modalités d'organisation : beaucoup se posent encore des questions non seulement sur leurs objectifs et leurs missions (« à quoi sert-on ? ») mais également sur leur fonctionnement (« doit-on se constituer en association ? Qui organise les réunions ? Qui décide ? »). Il importe donc de comprendre au mieux l'existant, l'état du jeu, en approchant au plus près leur réalité. Pour tenter de limiter les biais inhérents à une observation extérieure, nous avons multiplié les angles d'observation : participation à des conseils citoyens et à des événements regroupant plusieurs CC, entretien avec les chefs de projet politique de la ville des collectivités, avec les délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville mais aussi avec des structures accompagnant l'installation des CC (animation, accompagnement ou formation).

Nous avons également tenté de multiplier les lieux d'observation entre le rural et l'urbain, des petites et moyennes villes et les métropoles⁹. Vingt-cinq entretiens ont ainsi été menées, d'une durée moyenne d'une heure trente. Ils ont été complétés par une observation participante au sein de trois conseils citoyens. Nous avons également participé à deux événements réunissant les conseils citoyens de deux métropoles. Loin d'être exhaustive, l'observation des conseils citoyens a été complétée par l'étude d'un

⁷ En Hauts-de-France, rappelons que le Mouvement associatif est composé de l'AROFESSEP, du CRAJEP, du CROS, de l'EPI, du GRIEP, de la Ligue de l'Enseignement, de Picardie Nature, de l'UNAT, de l'URACEN et de la COFAC, de l'URAF, de l'URIOPSS et de l'UROC. <http://www.lemouvementassociatifhauts-de-france.org/>

⁸ C'est-à-dire qu'ils ont présenté une liste de conseillers labellisée « conseil citoyen » par la préfecture

⁹ Les territoires d'observation sont : Communauté d'agglomération de Maubeuge Val de Sambre (CAMVS), Amiens Métropole, Métropole européenne de Lille (MEL) Hazebrouck, Beauvais.

ensemble de travaux existants, cela afin de pouvoir monter en généralité sur les enjeux des conseils citoyens qui peuvent impliquer les réseaux associatifs.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse de nos observations, a, comme celles-ci, été réalisé dans un effort permanent d'impartialité imparfaite. Notre regard et nos observations étant toujours situées¹⁰, ce que nous voyons reste biaisé. Il importe de plus de préciser que le recueil de données n'a pas pu, pour des raisons d'accès au terrain, être mené de manière systématique. Il n'est en effet pas toujours aisé d'accéder à la fois au conseil citoyen, à la structure qui l'accompagne lorsqu'il y en a une, au technicien de la ville et au délégué du préfet pour un même lieu. Pour autant, nous avons rencontré des représentants de ces quatre types d'acteurs. Le recoupement de leurs discours nous permet de dégager un ensemble d'analyses et de propositions. De plus, nous espérons que cette étude s'inscrira dans un ensemble plus vaste d'études sur la question dont la cumulativité permettra d'approcher au mieux la réalité et d'en tirer des conclusions opérationnelles les plus adaptées.

En parallèle de ce travail de photographie vivante – mais limitée – de ce que sont les CC, nous tentons d'identifier – côté vie associative – les dispositifs et ressources qui, bien que fondamentalement en lien avec les démarches citoyennes, en sont sur le terrain trop éloignées parce que politique de la ville et vie associative restent des espaces sociaux encore trop cloisonnés.

PREMIERS RESULTATS

En synthèse, nous pouvons dire que cette étude permet de valider l'hypothèse **que les acteurs structurant la vie associative ont – sous certaines conditions que nous détaillons – un rôle à tenir dans ce dispositif** : sur un plan pragmatique, les réseaux associatifs membres du MA notamment, mais aussi les réseaux associatifs territoriaux comme les Maisons des associations et les ressources qu'ils peuvent apporter à ce type d'instance sont largement méconnus et suscitent un intérêt fort de la part de l'ensemble des acteurs lorsqu'on les présente et explique ce qu'ils sont et font.

Lors d'une rencontre avec un chef de projet politique de la ville d'une commune, celui-ci nous explique alors que le conseil citoyen dont il s'occupe a pour projet de devenir une association et qu'il cherche alors à leur proposer des formations sur la gestion des budgets associatifs. Pour autant, il ne sait pas vers qui se tourner pour cela, ne connaissant pas les réseaux associatifs et les ressources qu'ils mettent au service des associations. Plus en amont, une tête de réseau aurait également pu éclairer le projet de devenir une association en aidant à le questionner afin de s'assurer que celui-ci ait vraiment du sens par rapport au projet du conseil citoyen.

Au plan plus politique, en tant que corps intermédiaire de la société, les réseaux associatifs doivent soutenir et accompagner une démarche visant à mettre directement en lien les citoyens et les acteurs politiques au risque de voir cette démarche soit s'effondrer (essoufflement des cc car problème dans leur structuration, manque de projets les unissant), soit être instrumentalisés à la fois par les acteurs

¹⁰ Les observations ayant permis l'écriture de cette synthèse ont été menées par un chargé de mission du Mouvement associatif Hauts-de-France.



implantés sur les territoires, qu'ils soient associatifs ou politiques (dans ce dernier cas, en forçant le trait on passerait donc d'une forme de démocratie participative à une forme de populisme).

Lors d'une observation, nous avons assisté à une session d'un conseil citoyen durant laquelle l'animateur est le chargé de mission politique de la ville. De plus, parmi les conseillers on compte l'adjointe au maire et une directrice de service. Durant cette session, un formateur extérieur intervient. Il aurait pu permettre de recadrer le fonctionnement du cc mais le contenu et la méthode de formation ne l'ont pas permis.

Dans un autre cas, un membre du collège « acteurs locaux », rompu à la prise de parole en public, monopolise les échanges et impose son point de vue aux autres dès les premières séances du conseil.

Pour proposer un regard constructif sur les problématiques relevées par les acteurs et lors de nos observations nous avons fait le choix de ne pas nommer les lieux. Ce rapport n'est pas un espace pertinent ni pour dénoncer les lieux où nous avons observé des mauvaises pratiques, ni pour valoriser les lieux où de bonnes pratiques ont été notées. Il s'agit plutôt d'ouvrir des espaces de réflexion pour trouver les moyens de remédier aux problèmes en s'appuyant sur les pratiques observées, quel que soit le territoire.

Enfin, rappelons que l'étude que nous proposons se veut avant tout un complément à d'autres travaux existant : nous proposons d'ailleurs en fin de texte des références et des outils en lien avec le sujet. Il ne s'agit pas ici de mener une étude exhaustive sur l'ensemble des conseils citoyens des Hauts-de-France pour les analyser systématiquement mais bien de cerner un ensemble de réflexions à mener collectivement.

ECONOMIE GENERALE DE L'ETUDE

Pour restituer le plus lisiblement le résultat de nos observations, nous procédons en trois temps.

D'abord, nous présentons les besoins des conseils citoyens à partir de quatre enjeux identifiés (et intrinsèquement liés les uns aux autres) : la mobilisation des conseillers citoyens, l'animation et l'accompagnement du conseil citoyen, le statut de cette instance et enfin ses relations avec les institutions publiques et politiques. Pour chacun de ces enjeux, nous partons des pratiques observées pour en tirer des éléments de réflexions plus générales.

Ensuite, à partir de ces constats, et en guise de conclusion, nous proposons des éléments de réflexion plus spécifiques au Mouvement associatif et à ses membres autour de l'enjeu des conseils citoyens et, plus généralement, de la politique de la ville.

Enfin nous proposons un ensemble de ressources utiles à tous ceux qui sont concernés par les conseils citoyens. Ce recensement non exhaustif est issu des rencontres menées durant cette étude.



I. ETAT DES LIEUX DES CONSEILS CITOYENS EN HAUTS-DE-FRANCE

Les enjeux et problématiques évoqués par les acteurs participant à la mise en place des conseils citoyens peuvent être regroupés au sein de quatre thématiques principales : la mobilisation des conseillers, l'animation et l'accompagnement du conseil, ses statuts et enfin ses relations politiques.

Ces thématiques sont bien sûr interdépendantes : la question de la mobilisation des conseillers citoyens mène à la question de l'animation des CC. Le maintien de la dynamique de l'instance pose la question de son statut. Tous ces enjeux étant liés à celui de la relation avec les partenaires politiques.

1) LA MOBILISATION DES CONSEILLERS CITOYENS : UN ENGAGEMENT PAS COMME LES AUTRES

L'élément central des conseils citoyens est bien évidemment leur composition, c'est-à-dire les conseillers citoyens eux-mêmes puisque l'objectif du dispositif est bien de mobiliser les habitants. Le cadre de référence des conseils citoyens incite à avoir recours au tirage au sort pour désigner les conseillers¹¹. Mais, outre la constitution du conseil, qui ne va pas de soi, le maintien de la mobilisation des personnes désignées est bien souvent délicat.

La mobilisation de conseillers citoyens est en effet l'enjeu le plus fréquemment cité s'agissant des conseils citoyens puisque leur mise en place a parfois été forcée soit par la collectivité, soit par l'état, soit par les deux, soit encore l'un contre l'autre. Sur cet aspect, le cadre de référence des conseils citoyens mérite d'être suivi : il faut travailler à l'autonomisation¹² des conseils citoyens afin de les préserver des jeux politiques qui les dépassent (comme l'opposition d'un maire au conseil citoyen qui peut parfois se comprendre comme l'opposition d'un élu local au gouvernement). Ces dynamiques sont néfastes à l'émergence et à la pérennité des conseils citoyens en biaisant l'action des chefs de projet politique de la ville (moyens accordés, statut du technicien, délais de réunion...).

L'autonomisation prend du temps, implique une réflexion et des moyens pour l'atteindre. Une des conditions de cette autonomisation est la mobilisation récurrente d'un groupe porteur de la dynamique du conseil citoyen.

¹¹ Cadre de référence des Conseils Citoyens, ministère chargé de la ville, 2014

¹² L'autonomisation s'entend par rapport à la collectivité, à l'état ou à des acteurs influents du territoire afin que le CC puisse proposer des idées propres aux habitants en fonction de leur expertise d'usage du quartier et au nom des habitants.



Les pratiques observées

En fonction des territoires, différentes stratégies ont été mises en place avec des effets variables. Tirage au sort, porte à porte, tirage au sort parmi des volontaires, tirage au sort parmi les conseillers de quartier, panachage de différentes méthodes.

Parfois pour trouver un compromis entre l'état et la collectivité, certaines stratégies sont mises en place. On a ainsi pu observer un territoire sur lequel le tirage au sort des conseillers citoyens a été réalisé parmi la liste des conseillers de quartier. Cela a contribué à la désaffection du CC lors de la rentrée des Conseils de quartier¹³. Se pose plus largement la question de la multi appartenance des personnes qui se mobilisent : ils ne peuvent se mobiliser partout et tout le temps avec la même intensité. A l'inverse, sur un autre territoire, le tirage au sort a été réalisé à partir des adresses du quartier politique de la ville. Cette solution permettait de résoudre le problème du choix du fichier pour réaliser ce tirage au sort (bailleurs, liste électorale, EDF...).

Le porte à porte peut être intimidant, surtout lorsque c'est le délégué du préfet en costume qui le réalise, le tirage au sort peut se révéler inopérant sans une sensibilisation préalable des habitants.

La question de la mobilisation des jeunes est également récurrente dans les conseils citoyens. On citera alors un exemple hors des Hauts-de-France, à Vaulx-en-Velin où des étudiants travaillant sur le conseil citoyen font le lien entre le CC et le Lycée situé dans le quartier politique de la ville, et permettent la mobilisation de jeunes dans le conseil citoyen¹⁴.

Pour parvenir à mobiliser les habitants d'un quartier, les acteurs de certains territoires ont fait preuve d'imagination et ont mobilisé des ressources adaptées. Nous détaillons ici deux méthodologies ayant été utilisées sur différents territoires.

Les porteurs de parole

L'Institut régional de la ville (IREV), centre de ressources politique de la ville des Hauts-de-France, a été sollicité par plusieurs territoires pour accompagner la mise en place de leur conseil citoyen.

Le programme proposé est composé de deux ou trois séances selon les territoires :

- 1) Ce qu'est la PV, où on veut en venir
- 2) Séance dans l'espace public pour mettre en place la méthode du porteur de parole¹⁵ permettant, à partir d'une question inscrite sur une pancarte dans la rue, d'aller à la rencontre des voisins,

¹³ Entretien avec le technicien de la collectivité en charge des conseils citoyens

¹⁴ Présentation d'une étude de cas lors de la journée du réseau de co-évaluation des conseils citoyens organisé par la coordination Pas Sans Nous et plusieurs universités le 25 janvier 2017 (Université Paris Ouest Nanterre, Université Paris 1, Ecole d'Urbanisme de Paris, Université Paris 8, Université Lille 1, Université de Tours, ENTPE Lyon, Université de Montpellier, Sciences-Po Bordeaux).

¹⁵ <http://matieresprises.blogspot.fr/2006/05/les-porteurs-de-paroles.html>

passants, etc. pour recueillir leur réponse à la question: techniciens, élus et habitants sont alors en co-production sur le quartier

- 3) Séance de restitution pour synthétiser un projet de quartier issu de la matière récoltée qui peut alors constituer une ébauche de projet pour le futur conseil citoyen

L'objectif est de créer une dynamique dans le quartier en s'appuyant sur quelques volontaires, de sensibiliser le quartier à l'existence du conseil citoyen mais aussi de montrer au CC que ce qu'il doit faire c'est donner son point de vue sur des projets en restant en connexion avec le quartier, les voisins etc. pour donner un avis porteur d'intérêt général¹⁶.

Les tables citoyennes

Sur un autre territoire, l'équipe technique de la collectivité a également procédé en plusieurs temps, en sensibilisant d'abord les habitants aux enjeux du territoire avant de mettre en place le conseil citoyen. Ils ont choisi de mettre en place des « tables citoyennes » au cœur du quartier pour que les habitants viennent exprimer leurs problématiques liées aux quartiers. A partir de la matière récoltée, les techniciens ont classé les problèmes et questions en plusieurs catégories. Lors d'une autre session de tables citoyennes ils ont demandé aux habitants de les prioriser. Puis à partir de cette matière, le contrat de ville a été rédigé. Il s'appuie ainsi exclusivement sur ce que les habitants ont exprimé. Enfin, parmi les participants à ces tables citoyennes, des volontaires ont été tirés au sort. Le groupe a ensuite été complété par un tirage au sort plus large sur une liste des adresses postales du territoire.

La mobilisation des associations et acteurs locaux

La question de la mobilisation du collège « acteurs locaux », souvent présenté comme le collège des acteurs associatifs mérite de s'y arrêter un moment¹⁷.

En fait, il y a assez peu d'éléments sur le collège des acteurs locaux. Et il faut bien reconnaître que ce n'est pas de cela dont on parle en priorité lorsqu'on parle des conseils citoyens.

Pourtant, dans un cadre de démocratie participative, avec une volonté de mettre en lien direct les élus et les citoyens, il peut être pertinent d'impliquer de manière structurelle les corps intermédiaires. C'est-à-dire ne pas simplement les mobiliser parmi d'autres, sans tenir compte de leurs spécificités (et notamment de leur expérience d'interaction avec les services politiques et administratifs des municipalités) mais les inclure pleinement dans la conduite du projet. Cela ne doit pas être au détriment de la participation des habitants. Bien au contraire, inclure dans la mise en place du projet les corps

¹⁶ On peut noter qu'il est important de dissocier ces temps de mobilisation citoyenne des temps de mobilisation partisane pour que cela fonctionne. Dans une ville par exemple, les élus locaux ont distribué leurs cartes de visite pendant ce temps du porteur de parole ce qui contrecarre la dynamique de mobilisation des éloignés de la politique et sème la confusion dans l'esprit des habitants sur ce qu'est le conseil citoyen.

¹⁷ Cette question fait par ailleurs l'objet d'une étude à part entière plus précise menée par le Mouvement associatif national.



intermédiaires devrait permettre un renforcement de la position des habitants en les équipant face aux élus.

Les acteurs du collège « acteurs locaux » peuvent être tirés au sort sur des listes de volontaires, désignés par la mairie. Leur désignation semble susciter moins d'enjeux puisque, contrairement au collège des habitants, la loi n'oblige pas le recours au tirage au sort pour leur désignation.

Il peut exister un enjeu organisationnel à la nomination des conseillers des différents collèges puisqu'ils ne relèvent pas nécessairement de la même direction de la municipalité. Ainsi, les deux collèges, dans leur mobilisation, peuvent faire l'objet d'un investissement différencié ce qui peut avoir des conséquences dans la dynamique même du groupe. Sur un territoire, la direction en lien avec les associations (qui se trouve être la direction politique de la ville) s'est plus mobilisée sur la question que la direction de la concertation ayant eu la charge de mobiliser les habitants. Il se trouve que le conseil citoyen est par la suite dominé par les acteurs associatifs tant dans les discussions que dans les décisions (sur les statuts du conseil citoyen par exemple) empêchant ainsi des réflexions nouvelles qui aurait pu venir des habitants non rompus à des pratiques associatives « traditionnelles ».

En synthèse, nos éléments d'enquête de terrain nous amènent à mettre en évidence un ensemble de bonnes pratiques à valoriser, mais également de points de vigilance

- Attention aux associations qui prennent trop de place dans le conseil citoyen
- Attention aux associations et acteurs locaux qui détournent la mission du conseil citoyen : exemple d'un territoire où une association de locataires utilise le conseil citoyen pour faire passer ses revendications au détriment de tout autre sujet.
- Valoriser les compétences des acteurs associatifs du conseil citoyen plutôt que systématiquement faire appel à des acteurs extérieurs

Malgré ces quelques points de vigilance, la présence d'acteurs associatifs au sein du conseil citoyen est un atout important pour les dynamiques sociales du territoire.

Un tremplin vers la participation

L'engagement au conseil citoyen pour les conseiller-e-s se veut spécifique : ni politique, ni syndical, ni associatif. C'est un engagement pour le territoire qui doit être vécu comme ayant un impact concret systématiquement. C'est ce qui ressort de nos observations : les conseillers souhaitent agir pour leur territoire. Pour cela il leur faut donc comprendre que même lorsque rien de concret n'est visible, il se passe quelque chose. Inversement, il faut pousser les collectivités à faire du concret ou à communiquer mieux sur leur action. Il est donc important que, dès sa mise en place, le conseil citoyen crée des liens tant avec les institutions publiques qu'avec les habitants du quartier.

Le CC, s'il cherche à mobiliser les habitants qui ne participent pas par ailleurs, peut être conçu comme un tremplin vers la participation. Il serait ainsi une étape sensibilisant les habitants à la vie de leur territoire. Cela doit donc nécessairement passer par la mise en place de liens entre le CC et le territoire. Plus il sera

inscrit dans le territoire, plus cela permettra de maintenir la mobilisation des conseillers qui peuvent alors s'impliquer dans d'autres projets.

Notons en outre que la recherche des publics éloignés (« les vrais habitants ») ne doit pas mener à considérer les habitants présents comme des « faux » habitants parce que déjà engagés et susciter en eux un sentiment d'exclusion à force d'entendre que ce sont les vrais habitants qui sont recherchés¹⁸. Il faut au contraire se montrer accueillants et s'appuyer sur les présents pour élargir le cercle des participants. Les démarches de porteurs de parole ou de tables citoyennes peuvent être des bons outils à intégrer dans la démarche de renouvellement permanent des CC.

Enfin, notons que plus les habitants seront impliqués, plus ils se mobiliseront comme dans le cas des budgets participatifs dont il a été démontré par ailleurs qu'il est un outil pertinent pour la mobilisation des citoyens et la prise en compte réelle de leur participation¹⁹. Cela signifie qu'outre les stratégies de mobilisation mises en place, c'est la mission des conseils citoyens elle-même qui sera déterminante dans la mobilisation des habitants²⁰.

Une fois désignés, la mobilisation des Conseils citoyens passe en effet par l'identification d'un projet pour le groupe ce qui nous amène à la question de l'accompagnement et de l'animation de ce collectif.

2) ACCOMPAGNEMENT ET ANIMATION DES CONSEILS CITOYENS

La question de la mobilisation des conseillers citoyens, au-delà de leur nomination sur laquelle nous ne pouvons a priori pas avoir prise (sauf à impacter l'écriture du règlement intérieur qui acte les modes de renouvellement du conseil), amène très rapidement à la question de l'animation et de l'accompagnement. Cela signifie que, outre mobiliser des personnes disponibles, susceptibles de participer, il importe de créer les conditions de leur intérêt pour l'instance et son projet en les aidant à fixer des perspectives matérialisables pour renforcer la dynamique du groupe. En effet, si la participation entendue comme la désignation de citoyens souhaitant participer ne se décrète pas, la participation entendue comme élaboration par un groupe de citoyens d'un avis sur la politique de la ville, non plus. A fortiori lorsque ces citoyens ne se connaissent pas, n'ont pas *a priori* de projet commun et sont éloignés de toute forme de participation ou d'engagement. Le conseil citoyen a donc non seulement besoin d'une personne qui anime les séances mais également d'acteurs extérieurs accompagnant cette structuration de l'instance en apportant les ressources nécessaires à ses spécificités. Certains travaux de sciences sociales (et le bon sens) ont montré que la qualité de la procédure au sein d'un groupe conditionne la qualité de l'avis produit par le groupe. Dans la mesure où le conseil citoyen doit produire des avis sur la politique de la ville, il importe de bien réfléchir à la manière dont fonctionne ce groupe.

¹⁸ Entretien avec une association accompagnant un conseil citoyen

¹⁹ Voir Marion Carrel, « la participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville », Note d'analyse, 2012. <http://archives.strategie.gouv.fr/cas/content/la-participation-des-habitants-trois-pistes-pour-renover-la-politique-de-la-ville-note-danal.html>

²⁰ Nous y reviendrons notamment en traitant des relations du conseil citoyen avec les institutions politiques

Nous présentons donc ci-après un schéma fréquemment observé qui possède de nombreuses limites au regard de l'ambition du conseil citoyen puis, différentes pratiques inspirantes observées.

Un schéma a priori à éviter

Lors de plusieurs observations, nous avons pu constater que l'animation du conseil citoyen est placée sous la responsabilité du chef de projet politique de la ville de la collectivité. Plusieurs limites à cette pratique doivent dès lors être pointées.

Quand bien même ils peuvent être très investis sur la question du conseil citoyen, ces techniciens de la collectivité ne sont pas des animateurs. Ils n'en ont pas toujours les compétences mais surtout, ils ne disposent pas toujours du temps nécessaire à cette mission. En effet, l'animation du conseil citoyen est une mission qui s'ajoute à leurs nombreuses autres missions. Ils font donc le plus souvent comme ils peuvent en fonction de leurs multiples contraintes.

Une autre limite a trait à l'objectif d'autonomisation du conseil citoyen. Dans une telle configuration, le conseil citoyen peut difficilement se rencontrer sans cette impulsion du technicien. Autrement dit, lors de chaque rencontre, c'est le technicien qui oriente les échanges. Il le fait donc, plus ou moins consciemment, en fonction des attentes que les élus ont envers le conseil citoyen, ce qui peut alors mener à des échanges au cours desquelles les conseillers citoyens sont invités à ne pas être dans une posture d'opposition au conseil municipal, à ne pas être un contre-pouvoir. Alors même que, sans être dans une logique de confrontation non constructive permanente, on est en droit d'attendre du conseil citoyen d'être un contre-pouvoir constructif. Mais les collectivités semblent parfois craintives face à cette possibilité offerte par la loi de 2014. Ces craintes peuvent avoir un effet réel. Comme nous l'explique un accompagnateur de conseils citoyens, en exprimant la crainte que le conseil citoyen ne devienne un lieu de contestation, les élus peuvent, à l'opposé de leur intention, susciter cet esprit de contestation chez les citoyens. Cela renvoie à ce que Myriam Bachir et Rémi Lefebvre²¹ nomme « l'offense politisante » : en refusant une place aux habitants dans le processus politique (ici celle du contestataire), les élus suscitent l'intérêt et la convoitise pour cette place.

Dans ce schéma, le technicien de la collectivité est encouragé à chercher des ressources extérieures pour l'aider dans sa mission. Lors de nos observations, il est apparu que, pour l'aider, le technicien se tourne facilement vers des cabinets de consultants soit qu'il connaît pour avoir travaillé avec eux sur d'autres missions, soit qu'une autre collectivité (ex : une métropole) va mettre à sa disposition. Ces consultants sont alors mobilisés de deux manières. D'une part, pour créer une cohésion de groupe. D'autre part, pour proposer aux conseillers citoyens des formations présentées comme adaptées à leur mission. Ainsi un conseil citoyen peut avoir « droit » à quelques heures de formation (souvent présentées comme de l'accompagnement) sur la politique de la ville, la gestion de projet etc. Le grand classique étant, lors de la première séance du conseil citoyen une formation accélérée sur la politique de la ville qui va pouvoir

²¹ Respectivement politistes à l'université Picardie Jules Vernes et à l'Université de Lille 2

freiner les volontés de participation des habitants au regard de la technicité du sujet évoqué avant même – alors qu'elle devrait servir – la structuration d'un groupe²². C'est bien souvent une formation très théorique sur la PV qui décourage les habitants et les met en difficulté alors même qu'ils ne constituent pas un groupe, n'ont pas de projet et sont loin d'être concernés, à ce stade, par les comités de pilotage du contrat de ville. On notera néanmoins une pratique originale en la matière par des techniciens d'une collectivité qui ont expliqué simplement la politique de la ville dans un premier temps en expliquant uniquement aux habitants que leur quartier faisait désormais partie de la politique de la ville, que cela signifie qu'il y a une enveloppe spécifique et qu'ils doivent réfléchir ensemble à la manière de la dépenser pour améliorer leur quartier²³. Notons, et nous y reviendrons plus bas, qu'il s'agissait d'un territoire entrant en politique de la ville et donc libre de toute pesanteur institutionnelle contraignante.

La limite de l'animation du CC par la collectivité ne tient pas à la qualité des intervenants ni de leurs interventions, mais plutôt au fait que celles-ci ont lieu ponctuellement, sans suivi régulier du groupe et ne permettent pas la création d'une dynamique collective²⁴. En effet, sur certains territoires, une collectivité territoriale peut mettre à disposition des journées d'accompagnement d'un CC par un cabinet de consultant ayant remporté un marché public. Or ces modalités d'intervention ne sont pas pertinentes. De plus, le financement par marché public exclut d'emblée un ensemble d'acteurs qui auraient pu répondre de manière plus pertinente à cette mission.

Un exemple qui illustre très bien la limite de ce schéma concerne le règlement intérieur des conseils citoyens. Parmi les obligations du conseil citoyen se trouve en effet l'écriture d'un règlement intérieur ou d'une charte qui régit le fonctionnement. Ainsi, chaque conseil citoyen, en fonction de son territoire, de sa composition, de son projet, doit écrire son propre règlement intérieur. Cette phase d'écriture est un moment important du conseil, tant sur la construction de son projet que du groupe, qui doit ainsi se poser de nombreuses questions sur ce qu'il est, ce qu'il doit faire et comment le faire. Se posent également des questions très pragmatiques (mais pas neutres politiquement) sur le renouvellement de cette instance, la durée des mandats etc. C'est par excellence dans un moment comme celui-ci qu'un accompagnement extérieur peut être enrichissant pour le conseil citoyen en l'aidant à structurer ses questionnements et en évitant des pièges fréquents (comme ne pas penser au renouvellement des membres). Mais un tel accompagnement, s'il n'est pas réalisé dans la durée et s'il ne permet pas la montée en compétence et l'auto-régulation du groupe, autrement dit si cet accompagnement ne permet pas son *empowerment*²⁵, il peut être néfaste. Sur certains territoires observés, un cabinet de consultant a ainsi « accompagné » cette phase de vie de plusieurs conseils citoyens. La multiplication des sites accompagnés par ce cabinet de consultant les a incités à reproduire en plusieurs endroits le même règlement intérieur sans que les conseillers citoyens ne se l'approprient pleinement. C'est ainsi que lors d'un évènement public d'un de ces conseils citoyens²⁶, un conseiller en arrive à se plaindre de ne pas savoir vers qui se tourner pour modifier

²² Entretiens avec des conseillers citoyens et techniciens de la politique de la ville

²³ Entretien avec les techniciens de la politique de la ville

²⁴ Nous avons ainsi pu assister à l'une de ses formations lors de la troisième session du conseil citoyen : durant celle-ci, les conseillers n'ont pas eu l'occasion d'échanger ensemble puisqu'ils écoutaient l'intervenant leur transmettre un savoir descendant (que beaucoup de conseillers possédaient déjà). Les seuls échanges entre habitants ont eu lieu, ce soir-là, entre la sortie de la salle de réunion et la voiture de chacun pour repartir chez soi.

²⁵ L'*empowerment* peut se traduire par la formule française de « pouvoir d'agir ». Néanmoins, cette formule recouvre de nombreuses acceptions. Pour une synthèse, nous renvoyons à l'article de Thomas Kirsbaum, « Vers un empowerment à la française ? À propos du rapport Bacqué-Mechmache », <http://www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html>

²⁶ Auquel nous avons assisté

le règlement intérieur puisque le cabinet n'est plus présent. L'objectif d'autonomisation du conseil citoyen n'a donc pas été atteint lors de cet accompagnement qui n'a été que ponctuel. Nous soulevons ici l'enjeu de la définition de l'accompagnement : cette activité, du point de vue des structures rompues aux métiers de l'animation de collectifs, diffère de l'addition d'actes formatifs « hors sol ». Au contraire, elle s'inscrit dans une perspective de déclenchement d'un processus de structuration du groupe dont l'horizon tend à son auto-régulation. Il importe donc de bien distinguer formation et accompagnement.

L'écriture de ce règlement intérieur est en effet un des vecteurs important de l'autonomisation du conseil citoyen. Les personnes officiellement inscrites dans le CC lors de la labellisation de celui-ci auprès de la préfecture le sont du fait d'un consensus politique entre Etat et préfecture sur les méthodes de désignation des conseillers. Ce consensus impacte le CC qui peut retrouver son autonomie dans l'écriture du règlement intérieur ou de la Charte qui prévoira les modalités de renouvellement du CC. Ce point est important pour la poursuite de la mission du CC. Il faut veiller à limiter les risques de « copinage » ou de phagocytage du CC par quelques structures ou personnalités déjà influentes dans la collectivité.

L'écriture du règlement intérieur approprié par tous les membres du conseil citoyen permet la mise en place d'une dynamique de groupe sereine, sans risque de voir l'un des conseiller s'imposer aux autres. L'animateur du conseil citoyen peut alors s'appuyer sur les personnes qui souhaitent être porteuses d'une dynamique sans crainte.

Des innovations inspirantes : l'importance de l'accompagnement par un acteur extérieur

Pour permettre aux conseillers citoyens de mener à bien leur projet, nous souhaitons ici valoriser des pratiques d'accompagnement qui nous semblent permettre l'autonomisation du C.

Il s'agit d'abord de permettre l'émergence d'une véritable cohésion de groupe au sein du conseil citoyen. Notamment les liens entre les acteurs « locaux », dont beaucoup sont des associations, et le collègue « habitants ». Il existe chez les membres du collège acteurs locaux de certains territoires la perception que les collectivités se méfient des associations²⁷. Ce serait, selon les conseillers citoyens, cette crainte qui aurait poussé une collectivité à empêcher, dans un premier temps, la réunion simultanée des deux collèges du conseil citoyen. Sur d'autres territoires, nous avons également rencontré des techniciens qui craignent en effet que les associations membres du conseil citoyen ne s'imposent aux autres habitants²⁸. La participation d'acteurs associatifs et d'habitants non associatifs peut créer un différentiel de compétence. Or, plutôt que de s'en méfier, il importe de s'appuyer sur les différentes compétences des membres du conseil citoyen, de réfléchir à créer une vraie cohésion de groupe avant de mettre en place le projet. Il faut permettre aux conseillers d'apprendre à se connaître et de faire en sorte que les compétences de chacun sont mises au service du projet du groupe, et non pour défendre les intérêts particuliers à l'intérieur du groupe. Prendre ce temps permet non seulement de neutraliser les instrumentalisation en clarifiant qui vient d'où et avec quel objectif (transparence), mais surtout

²⁷ Entretien avec un membre du collège acteurs locaux d'un conseil citoyen

²⁸ Entretien avec un technicien d'une collectivité.

d'utiliser à bon escient les compétences au sein du groupe, de les valoriser avant de faire appel à des intervenants extérieurs pour des formations. Notons d'ailleurs que, de l'avis de structures ayant accompagné des conseils citoyens, le besoin en formation des conseillers citoyens concerne a priori plutôt un apprentissage des savoir-être liés aux instances de la politique de la ville plus qu'aux savoir-faire afin de pouvoir valoriser l'expertise d'usage.

Pour cette phase de cohésion du CC, les collectivités ont souvent recours à des consultants. En fait, nos observations tendent à nous faire penser que c'est d'une part par manque de temps ou de compétence en la matière que les techniciens ou élus des collectivités vont avoir tendance à reprendre les pratiques les plus accessibles pour eux : s'ils ont déjà travaillé avec un cabinet, si une collectivité voisine les y incite, ils vont se simplifier la tâche²⁹. Ils le font d'autant plus que, d'autre part, ils ne connaissent bien souvent pas les acteurs associatifs susceptibles de répondre à ce besoin. Alors même que des acteurs associatifs – dont la place de structure accompagnante du conseil citoyen aurait été clarifiée – ont des compétences à valoriser sur ces types d'enjeu en termes d'animation de groupe, de création de projet. Ils ont également l'avantage d'avoir une connaissance du paysage global et du contexte tant général que plus local (institutions, ressources existantes pour les collectifs citoyens etc.).

Par exemple, une association chargée de l'accompagnement d'un conseil citoyen propose une méthodologie qui permet aux conseillers de s'approprier les thèmes de la politique de la ville, de créer une dynamique de groupe et de créer du lien avec les habitants. Pour cela, l'association propose un projet de vidéo pour lequel elle apporte un soutien technique³⁰. L'objectif est de faire réaliser par le conseil citoyen un reportage sur le quartier durant lequel les conseillers vont au contact des habitants poser cinq questions liées aux piliers de la politique de la ville. Au préalable, l'accompagnateur a formulé ces cinq questions aux conseillers et leur a proposé, collectivement, de les reformuler pour qu'elles soient compréhensibles pour tous les habitants du quartier, qu'elles évoquent leur réalité quotidienne. A travers ce projet, une dynamique de groupe se crée, les thématiques de la politique de la ville sont appropriées par les conseillers qui font remonter la parole des habitants du quartier qu'ils représentent.

Une association désignée pour accompagner et animer présente toutefois le risque que l'association parle au nom du CC mais procure l'avantage qu'elle l'accompagne vraiment et essaie de lui donner les moyens de s'autonomiser. **Pour limiter le premier risque, il est important de bien écrire le règlement intérieur, et que l'association accompagnatrice prévoit une stratégie de sortie pour permettre au conseil citoyen d'être autonome.** Il importe en ce sens par exemple de transmettre aux conseillers des compétences en animation de réunions pour qu'ils puissent eux-mêmes prendre en charge cette animation.

On peut également citer l'exemple d'une tête de réseau associative qui s'engage dans la durée à accompagner la structuration du conseil citoyen et met son expérience au service du projet des habitants en étant un acteur extérieur sur lequel les conseillers peuvent s'appuyer.

²⁹ On retrouve ici un des postulats centraux de la sociologie des organisations qui montre que, face à un problème, ce n'est pas la meilleure solution qui est retenue, mais la première qui conviendra au plus grand nombre d'acteurs impliqués.

³⁰ Entretien avec l'association



Remettre en question ses pratiques et susciter l'innovation

De l'avis de ceux qui accompagnent des conseils citoyens durablement (durant un an ou deux), le conseil citoyen demande une préparation spécifique par rapport à d'autres dispositifs connus de la vie associative ou de la politique de la ville (sur les méthodes, le contenu etc.) et nécessite une connaissance transversale de la vie associative, de l'accompagnement, des réseaux. On ne s'engage pas dans l'animation d'un CC comme on s'engage dans l'animation d'un collectif « classique »³¹.

Les modes d'organisation adoptés par les CC sont parfois innovants. A la suite des propositions des acteurs rencontrés, on peut par exemple imaginer mettre en place le tirage au sort pour les instances de l'association du CC si elle est créée³² ou les représentants du CC pour le Comité de pilotage de la programmation de la politique de la ville.

Toutefois, nous avons pu observer que des accompagnateurs arrivent parfois avec un discours sur ce que sont les CC ou ce qu'ils devraient être. Or, il n'y a pas une réalité qui correspond à tous les conseils qui sont, par définition, territorialisés. **Les CC doivent au contraire (se) permettre de nouvelles pratiques, et ils doivent donc être préservés de tout discours normatif** qui est en fait le moyen pour les acteurs intervenant de se rassurer en les ramenant à des dispositifs connus pour simplifier leur travail. Les CC s'inscrivent en effet dans une histoire longue de la politique de la ville qui est une politique réputée gérer son propre échec depuis 40 ans. Les pesanteurs du passé, l'existence de routines peuvent compliquer l'innovation. Un territoire qui a su proposer des innovations est par exemple un territoire qui est entré en PV lors du dernier contrat de ville en 2015 ce qui a permis aux chefs de projet d'inventer de nouvelles pratiques. Il faut profiter de la nouveauté des CC pour repenser l'approche globale de la PV et se projeter dans du long terme comme le recommande Thomas Kirzbaum. Il n'y a en effet pas de sens à souhaiter la fin de la politique de la ville comme indicateur de son succès. Il faudrait plutôt la penser dans du long terme et la renforcer³³. En étant des tremplins vers la participation à la vie sociale et politique des territoires, les CC pourraient tenir un rôle important dans leur vitalité.

S'adapter au territoire : Articulation avec les autres instances de démocratie participative

Pour permettre à une instance de démocratie participative comme le conseil citoyen d'atteindre ses objectifs, il importe de toujours mener une réflexion permettant de s'adapter aux territoires, et notamment de bien articuler le conseil citoyen avec les autres instances de démocratie participative. Il est important, pour lui permettre de mener à bien sa mission et préserver la dynamique de groupe du conseil citoyen, que cette instance trouve sa place dans le territoire, notamment lorsqu'il existe d'autres

³¹ Entretien avec un acteur associatif

³² Voir plus bas sur la question du statut des conseils citoyens

³³ Thomas Kirzbaum lors de son Intervention lors des *40 ans de la politique de la ville* à Mons-en-Baroeul le 1^{er} février 2017 précise ainsi que la politique de la ville ne représente que 0.3% du budget de l'Etat.

instances de démocratie participative. Si cela n'est pas le cas, la dynamique peut s'en trouver fortement affectée.

Sur un territoire observé, le conseil citoyen et le conseil de quartier organisent un évènement en commun. Le quotidien local écrit un article sur cet évènement mais ne cite que l'une des deux instances. N'ayant pas pris la mesure de la concurrence entre les deux instances, le chef de projet politique de la ville se trouve pris dans un conflit entre les deux collectifs qui perdent de l'énergie pour la poursuite de leur mission centrale³⁴.

Sur un autre territoire au contraire, des membres associatifs de la table de quartier³⁵ sont impliqués dans le conseil citoyen. Il n'existe donc pas d'opposition avec le conseil citoyen. Les personnes composant les deux conseils ne se considèrent pas avec méfiance.

Pour faire face à ces problématiques, il importe que chaque instance ait bien clarifié ses missions et objectifs. Ainsi, le conseil citoyen n'a pas les mêmes missions qu'un conseil de quartier. C'est le rôle de la structure qui accompagne le Conseil citoyen d'aider à bien identifier le projet du groupe. **En plus de cela, il est important de considérer l'existant et l'action des associations déjà impliquées dans les quartiers (centres sociaux notamment) pour trouver les complémentarités.** Ça ne veut pas non plus dire se soumettre à leur bon-vouloir (ou absence de bon-vouloir) mais en tous cas il faut une phase de dialogue et de diagnostic³⁶. Il faut également expliquer les distinctions sur qui fait quoi et sur quel territoire dans ces différentes instances : si les choses ne sont pas claires, il peut très vite y avoir concurrence et conflit entre les instances.

S'effacer à mesure que le CC s'autonomise

Peu de conseils citoyens semblent fonctionner en autonomie complète à ce jour et un enjeu important est précisément, pour ceux qui les accompagnent, de préparer la fin de leur accompagnement. Cette sortie doit être pensée dès le début de l'accompagnement dont elle est précisément l'objectif. On peut ici mobiliser l'expérience du *community organizing* en Amérique du Nord. Les travaux portant sur ces expériences ont montré que la limite de leur fonctionnement réside précisément dans cette stratégie de sortie. Il est parfois reproché aux méthodes de Saul Alinsky de ne pas permettre la mobilisation des citoyens sur du long-terme, au-delà de la présence du *community organizer*. Un acteur associatif accompagnant la mise en place d'un conseil citoyen sur un temps limité doit pouvoir permettre de surmonter ce problème inhérent à chaque groupe de citoyens mobilisés. Le rôle de celui qui va

³⁴ Entretien avec le technicien politique de la ville

³⁵ « Les Tables de Quartier sont des espaces citoyens, qui réunissent associations et collectifs d'habitants organisés à l'échelle du quartier. Ce sont des lieux de débats et d'actions collectives dont l'objectif est l'amélioration des conditions de vie dans le quartier, par le biais de campagnes menées sur les enjeux, préoccupations, et envies d'agir des habitants. », <https://pouvoirdagir.com/2015/06/17/tables-de-quartier-en-france-une-experimentation-en-marche/>. « Une Table de quartier est un espace autonome pour l'action citoyenne, et non une instance de concertation dont l'initiative serait prise par les pouvoirs publics. Elle ne remplace pas les concertations menées par les pouvoirs publics. Elle fixe elle-même ses priorités. », <https://pouvoirdagir.files.wordpress.com/2015/06/kit-versionbis-light-01-12-2014.pdf>

³⁶ Pour le diagnostic de territoire, nous renvoyons à l'outil très bien élaboré de l'Association de prévention spécialisée du Nord (APSN) : <https://diagnostic-territoire.org/>

accompagner le CC ou de celui qui va l'animer par la suite est d'en extraire tout le potentiel des compétences additionnées, cumulées au sein d'un groupe consolidé et au sein duquel agit une vraie dynamique de groupe³⁷. Comme le résume bien un salarié chargé d'accompagner un conseil citoyen, « l'animateur est un jardinier et pas un berger ».

Un parallèle à dresser avec les GAP ou les junior associations ?

Ces expériences d'accompagnement par un acteur extérieur peuvent être mises en parallèle avec deux expérimentations au sein de la vie associative. Les Groupes associatifs de Pays en Picardie d'une part, les Junior association d'autre part.

Dans les deux cas, des associations « informelles » sont mises en place avec le soutien d'une structure juridique ressource (Le mouvement associatif d'un côté et le Réseau national des Junior association de l'autre) qui permet d'obtenir des financements ou du soutien pour mener des projets sans avoir besoin de se structurer en association. L'important pour un conseil citoyen semble en effet être la souplesse dans la gestion des financements qui leur sont attribués.

Ce mode d'organisation facilite également les rencontres entre collectifs. Les conseils citoyens expriment en effet souvent leur envie et besoin de rencontrer leurs homologues pour se nourrir des pratiques expérimentées sur d'autres territoires³⁸. **Ces rencontres sont une condition de l'autonomisation des conseils citoyens en leur permettant d'ouvrir leur champs des possibles parfois restreint par les municipalités ou délégués du préfet qui font office d'autorité sur leur territoire.**

Il serait intéressant de réfléchir à transposer ces expérimentations du côté des conseils citoyens en confiant par exemple ce soutien à une structure telle que la *Coordination Nationale Pas sans Nous* ou un autre acteur disposant d'une compétence et expérience spécifique sur les questions de la politique de la ville.

3) LA QUESTION DU STATUT DES CC ET DE SON ROLE SUR LE TERRITOIRE

Mobiliser des membres, créer une dynamique de groupe et identifier des projets sont des enjeux essentiels du conseil citoyen. Pour permettre la pérennité de cette dynamique, il importe de lui trouver un cadre juridique adapté et de bien réfléchir à la question du statut du CC. Si le statut associatif est celui qui

³⁷ « Radical : « qui va à la racine du problème ». C'est parfois cela qui a manqué aux méthodes d'organisation d'Alinsky : la radicalité politique. La capacité de voir la profondeur de l'océan par-delà les vagues des événements. De repérer les contradictions au fondement de notre société. De faire de leur résolution la perspective lointaine du travail d'organisation » Nick Görtz, Daniel Zamora, « Quelle actualité pour Saul Alinsky ? », préface de Saul Alinsky, *Etre radical. Manuel pragmatique pour réalistes radicaux*, Bruxelles, 2012 (1971) ;

³⁸ En témoigne le succès des différents événements qui ont permis la rencontre des conseillers citoyens de différents territoires auxquels nous avons assisté.

apparaît le plus évident à beaucoup de conseillers citoyens, chefs de projet politique de la ville ou délégués du préfet, il convient de bien réfléchir à son usage et de ne pas négliger d'autres options.

Bannir les statuts « copier-coller »

Au cours de cette étude, il nous est arrivé d'être sollicité par une collectivité cherchant des statuts associatifs à utiliser pour son conseil citoyen. Nous avons alors expliqué que l'écriture des statuts pour une association, est un moment essentiel de la vie de l'association et ne peut en aucun cas être copié à d'autres, au risque de voir s'effondrer la dynamique collective. Nous avons également informé de l'existence d'acteurs ayant pour mission de répondre à ce type de questionnements comme les Points d'Information à la Vie associative en Hauts-de-France (PIVA). D'autres chefs de projet politique de la ville ont poussé leur conseil citoyen à se constituer en association très rapidement en consacrant une session du conseil citoyen à l'écriture des statuts associatifs alors même que la dynamique de groupe n'était pas installée. Quelques semaines plus tard, le groupe vivait de nombreux conflits et les missions du conseil citoyen n'étaient plus sa priorité.

Le statut associatif : avantages et inconvénients

Avant d'évoquer plus en détail le statut associatif appliqué aux conseils citoyens, rappelons que comme c'est la loi prévoit l'existence des conseils citoyens, ils n'ont pas besoin de statut pour exister. La préfecture valide une liste de membres qui, de ce fait, sont reconnus juridiquement comme conseillers citoyens. Une question centrale reste toutefois celle de l'accès aux financements pour cette instance alors même qu'ils sont prévus par la loi de 2014.

La facilité, pour les techniciens des collectivités, voudrait que les conseils citoyens se constituent en association pour accéder plus facilement à des financements. Ce statut offre l'avantage de leur assurer de l'autonomie et de l'indépendance. Certains délégués du préfet, ou collectivités pour assurer la pérennité de cette instance poussent largement à la mise en association. Nos observations montrent qu'on peut y voir selon les cas, soit une façon pour le délégué du préfet au niveau local un moyen de s'opposer à un maire réticent à appliquer un projet gouvernemental, qui plus est de démocratie participative. Ou encore une manière pour une agglo de s'opposer à des municipalités réticentes. Mais, au niveau des mairies, on peut aussi y voir un moyen pour les fonctionnaires de mettre le CC dans une catégorie mieux connue qui plus est, autonome et indépendante, qui leur permet de ne plus s'en occuper autant. La responsabilité de l'écoute du CC par les instances de la ville reposant alors uniquement sur ses membres. Faire du conseil citoyen une association a bien évidemment des conséquences sur le financement de celui-ci. Un territoire a ainsi été en mesure de financer l'intervention d'un acteur extérieur grâce au financement de l'« Appel à initiative dans le cadre du comité interministériel égalité et citoyenneté » (CIEC) et d'un complément de la mairie. Pour le technicien de la municipalité, lorsque le Conseil citoyen sera une association, les associations professionnelles qui le composent réussiront à faire eux-mêmes des demandes de subvention, alors même qu'il s'agit d'un conseil citoyen dans lequel les associations dominent déjà les

débats et les prises de décision. De plus, il importe de ne pas introduire dans le conseil citoyen la logique de la réponse à l'Appel à projet pour ne pas les obliger à mener en permanence des projets et justifier qu'ils sont des « bons » habitants, et ainsi les éloigner de leur mission première qu'est la mise en dynamique du territoire. Ce sont d'ailleurs ces mêmes associations qui poussent à la reproduction de statuts associatifs traditionnels « président-secrétaire-trésorier » et qui incitent à limiter la participation au conseil citoyen à ceux qui en constituent le noyau dur. Au contraire, il semble important de créer du lien avec les associations du territoire qui émargent à la politique de la ville et de communiquer auprès d'elle sur ce qu'est et fait le conseil citoyen.

Le statut associatif a des avantages importants pour cette nouvelle instance : autonomie, permet de répondre à des AAP, d'obtenir des subventions. Il est aussi un statut rassurant, qui est connu et compris par les partenaires et participants.

Mais il possède également des limites dans le cas des conseils citoyens : le conseil citoyen constitué en association pourrait par exemple être mis en concurrence avec les autres associations du quartier pour l'accès aux financements. Il prend également le risque de ne devenir qu'une association parmi d'autre sur le territoire et de s'éloigner du projet du CC. Enfin, l'écriture des statuts associatifs d'un conseil citoyen implique de maîtriser à la fois les possibilités offertes par la loi 1901 et le cadre réglementaire des conseils citoyens et, plus largement, de la politique de la ville. Il importe par exemple de créer une association à durée limitée afin que les conseillers citoyens désignés durant le contrat de ville suivant puissent à leur tour choisir leurs modalités de fonctionnement, sans être obligés de suivre ce que leurs prédécesseurs ont décidé.

En fait, la question du statut du conseil citoyen masque celle de son rôle sur le territoire. L'objectif du CC devrait être, au-delà de sa mission par rapport au contrat de ville, de mettre en lien les acteurs du territoire et pas nécessairement de mener des actions sur celui-ci à leur place. En se rapprochant des acteurs locaux, le conseil citoyen se trouvera en effet plus en mesure de porter une parole représentative du territoire. Ainsi, un conseil citoyen se voit par exemple comme garant d'une forme de label « action recommandée par le conseil citoyen » plutôt qu'un juge ou qu'un porteur d'action en tant que tel sur son territoire. Et donc être une instance de dialogue entre les associations, les habitants et les institutions locales pour faire remonter les demandes du territoire.

Dans cette optique, il n'y a pas de nécessité à devenir une association. De plus, il faut être vigilant à ne pas créer d'association qui ne soient en fait que des coquilles vides qui suscitent des lourdeurs d'organisation alors même qu'elles ne sont pas portées par un projet initial. Si les projets visent à des actions de sensibilisation sur le territoire il doit être possible de trouver des possibilités de financement hors financement associatif, et en dehors de l'enveloppe politique de la ville existante. Les CC existent par la loi comme le rappelle l'Etat et ses représentants et la loi lui reconnaît des financements spécifiques : dans la mesure où le CC est obligatoire, cela ne ferait pas sens qu'il n'y ait pas de financement sécurisé. Il s'agit donc avant tout de s'assurer que la loi est appliquée. Dans loi de 2014, article 7, il est en effet indiqué que « l'Etat apporte son concours à leur fonctionnement [des conseils citoyens] » et que « Les contrats de ville définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens ainsi que des

actions de formation »³⁹. Sur certains territoires, des enveloppes spécifiques « exceptionnelles » ont par exemple été mobilisées pour le lancement du conseil citoyen. Nos observations montrent que ces types de financement devraient être sécurisés pour les conseils citoyens. Il faut bien considérer que les conseillers sont des bénévoles, volontaires, qui ont d'autres choses à faire donc il faut faire face au risque d'essoufflement du groupe. Mettre en place des projets peut permettre de maintenir le groupe et en ça le statut associatif est souvent considéré – par les conseillers ou les techniciens des collectivités – pertinent pour obtenir des financements dans une telle situation. La question est donc vraiment celle de l'accès au financement. Et si association il y a, son objet doit être en lien avec le projet du conseil citoyen.

Si le conseil citoyen devient une association, il importe alors de lui proposer des accompagnements adaptés à ses projets. Un conseil citoyen associatif a par exemple été incité à ne pas solliciter certains types de financement à la gestion complexe (région) qui peuvent perdre le groupe. **La gestion de budget est un bon exemple des complications que peut amener la transformation du conseil citoyen en association. Il est essentiel de laisser le temps au groupe de se créer une identité de groupe et lui expliquer précisément ce que le statut associatif peut ou non apporter avant de prendre une décision aussi importante.**

De nécessaires innovations

Outre le recours au statut associatif, il importe également de considérer d'autres options envisageables et de faire preuve de créativité pour proposer des solutions au conseil citoyen.

Un réseau associatif d'éducation populaire accompagnant un conseil citoyen a par exemple mis en place une convention avec les instances de la politique de la ville pour devenir la structure porteuse de fonds alloués au CC. Cette structure gère le budget pour le conseil citoyen ce qui lui permet de mener des actions indépendamment du calendrier des appels à projet. A la fin de l'année, l'argent non dépensé est rendu à la collectivité. Ce mécanisme permet au conseil citoyen de disposer d'un budget pour mener des actions en lien avec sa mission sur le territoire sans subir les contraintes liées à son obtention et à sa gestion. La structure porteuse accompagne l'élaboration de ces projets et transmet progressivement les compétences utiles à leur gestion.

Ce type de mécanisme nous semble très pertinent. Il faut toutefois trouver des solutions face à la crainte des membres du Conseil citoyen de s'adosser à une structure (associative) existante : en effet, lorsqu'on leur propose cette solution, les conseillers réagissent souvent par la négative par peur de perdre leur autonomie (et leur budget) au profit de cette structure. La question se pose en effet souvent pour un conseil citoyen de s'appuyer sur un centre social existant. Si cette solution suscite de la méfiance, les réseaux associatifs peuvent peut-être tenir un rôle de « tiers extérieur » rassurant pour les habitants. **On pourrait alors envisager des conventions pluripartites entre le conseil citoyen, une association locale et un réseau associatif.** Alors même que le CC existe par la loi, à nous, réseaux associatifs, de leur proposer

³⁹

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=37D8075358D93EF498175BF226B01FBB.tpdila23v_3?idArticle=JORFARTI000028637026&cidTexte=JORFTEXT000028636804&dateTexte=29990101&categorieLien=id

des solutions innovantes et adaptées. Pour cela, il importe notamment de nous rapprocher des acteurs institutionnels de la politique de la ville afin d'améliorer notre connaissance de ces questions et de pouvoir les transmettre aux conseillers qui se tourneraient vers nos réseaux. Mais il s'agit également d'améliorer notre visibilité auprès de ces acteurs.

4) RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES POLITIQUES, COLLECTIVITES, ETAT ET PARTENAIRES FINANCIERS : LES CORPS INTERMEDIAIRES EN SOUTIEN A LA PARTICIPATION POLITIQUE

Mobilisation des habitants, animation et accompagnement du collectif, statut de l'instance sont des éléments fondamentalement liés entre eux. Ils sont liés entre eux par la mission du conseil citoyen qui ne peut être pensé sans questionner les relations de cette instance aux institutions politiques du territoire. Dans cette relation, les corps intermédiaires associatifs peuvent être des soutiens à la participation politique. Les relations du conseil citoyen avec son environnement institutionnel et politique sont au cœur de ce projet. Etant une instance de démocratie participative, le conseil citoyen doit en effet trouver sa place dans le paysage démocratique local. Le conseil citoyen a en effet vocation, suite à la loi de 2014, à participer à l'élaboration du contrat de ville et à ses comités de pilotage. Pour autant, il n'est pas toujours aisé de modifier le fonctionnement institutionnalisé de longue date comme un comité de pilotage. Les raisons sont nombreuses: méfiance des élus, préservation de l'autonomie des techniciens et représentants de l'état, technicité des sujets etc.

Pour faire face à la méfiance des élus, une pratique qui mérite d'être discutée a été observée sur un territoire. Elle consiste à ne pas mobiliser, dans le conseil citoyen, des personnes encartées politiquement. Si ce choix pose question quant aux libertés individuelles et aux moyens de contrôle, il peut être intéressant, *via* des chartes de bonnes pratiques par exemple, d'inciter soit à ne pas participer du tout au conseil citoyen si l'on est membre d'un parti politique, soit, *a minima*, à ne pas y participer en tant que membre d'un parti politique. Cette pratique peut permettre de limiter la méfiance des élus envers le conseil citoyen qu'ils peuvent observer comme un lieu d'opposition partisane au conseil municipal. De plus, comme l'objectif des conseils citoyens est de mobiliser des personnes qui sont plus éloignées de la participation, il est intéressant de l'afficher comme un espace de débat politique mais distinct des lieux de débat partisan. De plus, mobiliser des personnes non encartées politiquement peut permettre de cibler des personnes plus disponibles pour le CC car moins poly engagés. Dans cet esprit, on peut noter d'autres stratégies comme celle de ne pas mobiliser de membres de conseils de quartiers ou de comités FPH.

La méfiance des élus envers les citoyens et la participation à la démocratie participative doit être considérée par les acteurs associatifs qui peuvent prendre à plein leur rôle de corps intermédiaire pour faciliter cette participation : corps intermédiaire car l'enjeu est de créer un dialogue entre institutions et citoyens quand les institutions veulent que le discours qu'ils entendent soit formaté pour être recevable.

Un changement profond doit s'opérer de ce point de vue: il faut assumer cette place de corps intermédiaire toujours sujette à débat du fait de la crainte de corporatisme⁴⁰. Souvent dans une

⁴⁰ Pour un éclairage rapide Pierre Rosanvallon, « Corporations et corps intermédiaires », *Le Débat* 1989/5 (n°

relation ambivalente avec les politiques de démocratie participative⁴¹, les corps intermédiaires que sont les associations devraient au contraire s'impliquer dans l'émergence de cette instance.

Les prises de position des élus politiques sur ces questions sont « celles d'élus locaux inquiets de leur légitimité mais s'interrogeant rarement sur le fonctionnement démocratique »⁴² d'où le besoin de corps intermédiaire structuré, conscient de leur rôle et s'étant donné les moyens de le poursuivre. Les élus doivent comprendre qu'ils n'ont rien à perdre à renforcer les conseils citoyens : au contraire, cette instance peut les aider dans la gestion de leur ville, ce qui est l'intérêt de chaque conseil municipal.

Mais, même lorsque tous ces acteurs sont porteurs d'une volonté d'impliquer le conseil citoyen, il est délicat de savoir comment faire. Nous avons en effet rencontré des chefs de projet qui ne savaient pas comment impliquer les membres du CC dans le comité de pilotage en se posant par exemple la question de leur positionnement de juge et partie dans la mesure où les habitants auraient à donner leur avis sur des projets dans lesquels ils peuvent être impliqués par ailleurs. Nous allons donc ci-après évoquer quelques pistes de réflexion pour améliorer les liens entre conseils citoyens et institutions politiques.

Créer du lien entre les acteurs

Sur un territoire, après avoir mobilisé les habitants dans le cadre de tables citoyennes⁴³, les techniciens de la collectivité ont fait appel à une troupe de théâtre d'intervention qui est venue rejouer les relations citoyens-collectivité et a ainsi permis d'aborder tous les tabous, de dédramatiser les relations entre habitants et institutions et de désacraliser les positions des uns et des autres. D'après les techniciens de la collectivité de ce territoire, cet effort de rencontre entre habitants et collectivité leur a permis de mieux comprendre le quartier et a également permis aux habitants de mieux comprendre qu'il y avait plusieurs moyens d'exprimer les choses⁴⁴. Toute la dynamique du conseil citoyen s'en trouve impactée par la suite. Outre la rencontre entre habitants et institutions, un des moments essentiels des relations entre le conseil citoyen et les institutions est le comité de pilotage du contrat de ville. Il ne s'agit pas simplement de dénoncer les collectivités qui n'impliquent pas suffisamment le conseil citoyen mais bien de proposer des méthodes pour le faire. Pour impliquer les habitants dans cette instance, plusieurs stratégies sont en effet possibles.

D'abord, il semble important de ne pas sacraliser outre mesure cette instance déjà intimidante pour les habitants. Pour cela, une préparation minimale est nécessaire qui permet d'expliquer qui est qui dans ce comité et un minimum de règles de savoir-être adaptées, permettant aux habitants de maîtriser suffisamment le fonctionnement de cette instance pour ne pas s'y sentir mal à l'aise. C'est à cet stade que des explications sur la politique de la ville ou la rénovation urbaine (lorsque le territoire est concerné) peuvent être pertinentes. **La participation des habitants aux comités de pilotage est compliquée du**

57), p. 172-175.

⁴¹ Sandrine Rui, « La société civile organisée et l'impératif participatif. Ambivalences et concurrence », *Histoire, économie & société* 2016/1 (35e année), p. 58-74.

⁴² Marie-Hélène Bacqué, « De la recherche à l'expertise et à l'engagement. Retour sur une mission sur la participation dans la politique de la ville », *Sociologie*, 2015/4 (Vol. 6), p. 401-416

⁴³ Voir *supra* « la mobilisation des conseillers citoyens »

⁴⁴ Entretien avec les techniciens responsables de l'installation du conseil citoyen

fait de la réticence des élus à impliquer les habitants, de la technicité de cette instance. Leur participation est également rendue difficile du fait de la temporalité des processus: la loi de programmation de la politique de la ville qui rend possible la création des conseils citoyens est promulguée en février 2014. Les découpages des territoires relevant de la politique de la ville – et qui devront donc installer un conseil citoyen – sont connus en juin de la même année et les territoires ont l'obligation de mettre en place les contrats de ville pour le 31 décembre 2014 (puis un délai est accordé jusque juin 2015). Le temps nécessaires aux collectivités d'impulser l'installation des conseils citoyens ne permettra pas à ces derniers, dans l'écrasante majorité des cas, de participer à l'élaboration du contrat de ville pour laquelle ils ont précisément été créés. Leur participation s'inscrit donc dans un processus dont ils ne sont pas à l'origine ce qui en complique la compréhension. Ils prennent en quelque sorte le train en marche et doivent rattraper leur retard. On pourrait alors par exemple inciter à la participation aux comités techniques, qui préparent le comité de pilotage, ainsi qu'à différentes commissions thématiques, plus restreintes qui permettraient une meilleure compréhension des enjeux par les habitants et donc une meilleure prise en compte de leur parole. Dans tous les cas, une bonne préparation des CC au comité quel qu'il soit leur permet de participer aux dialogues. De même la participation nouvelle des habitants à cette instance doit pousser les acteurs institutionnels à modifier leurs pratiques pour s'adapter à ce changement.

Co-adaptation des acteurs : habitants et institutionnels

Il faut trouver les conditions de maintien d'un enjeu central du CC : la valorisation de l'**expertise d'usage** des habitants du quartier (associatifs ou non) qui est souvent délaissée au profit d'une montée en compétence des habitants sur les questions PV: on demande à des bénévoles de comprendre les collectivités et élus pour que leur échange puisse avoir lieu alors que c'est également aux professionnels dont c'est le métier de faire cet effort. Il faut donc également faire **du plaidoyer auprès des collectivités et élus pour les inciter à se former** et là encore les membres du MA peuvent être des relais intéressants qui comprennent les deux « parties », en plein dans le rôle de corps intermédiaire.

Si l'objectif des conseils citoyens était de valoriser l'expertise d'usage des habitants, les observations que nous avons réalisées nous incitent à penser **que plus d'énergie a, à ce jour, été dépensée à tenter d'adapter les citoyens à la politique de la ville que l'inverse**. C'est-à-dire d'adapter les instances de la politique de la ville à la participation, nouvelle certes, des habitants. Même si les institutions ont l'impression que cette invitation des habitants est déjà, en soi, un changement important. Il faut leur proposer des outils car c'est beaucoup sur le comment on fait qu'il y a de la difficulté. Comme le dit l'un des acteurs accompagnant un conseil citoyen rencontré, il s'agit de « formaliser plus de technocratie dans la tête des habitants et plus de démocratie dans celle des techniciens et des élus ». On pense par exemple à la démarche de co-formation initiée par ATD Quart Monde avec les travailleurs sociaux que l'on pourrait appliquer à la politique de la ville comme le recommande Marion Carrel⁴⁵ : mise en présence des habitants

⁴⁵Ferrand C. (dir.) (2008), Le croisement des pouvoirs. Croiser les savoirs en formation, recherche, action, Éd. de l'Atelier / Éd. Quart Monde. Voir ATD Quart-Monde et Profession Banlieue, *Co-formation par le croisement des savoirs et des pratiques*. « La participation de ceux que l'on entend le moins ». Apprendre à écouter et prendre en compte la parole de ceux que l'on entend le moins et à mieux agir ensemble en vue de la mise en œuvre des conseils citoyens. <https://www.atd->

et des techniciens pendant plusieurs jours de co-formation, confrontation des points de vue entre habitants et techniciens et élus de la politique de la ville : récits d'expérience etc. en mettant à égalité techniciens, élus et habitants. L'objectif étant de déconstruire les stéréotypes, les représentations des rôles respectifs. Il importe également de faire des retours aux citoyens ayant participé afin qu'ils puissent comprendre ce qu'il se passe lorsque, de leur point de vue, il ne se passe rien⁴⁶. Il faut également objectiver les traces de la participation dans la prise de décision en expliquant ce qui a été fait des arguments issus de cette participation⁴⁷.

Des précautions à prendre face aux jeux politiques

Pour ceux qui seraient amenés à accompagner des CC ou à contribuer à leur structuration, il semble important de bien considérer le contexte local : les CC sont souvent traversés par des enjeux multiples : règlement de comptes partisans entre l'état et la collectivité ; entre une aggro et les villes qui la composent, entre les associations du quartier et la collectivité ou tout simplement entre les associations du quartier. Les observations menées tendent d'ailleurs à faire penser que plus la ville est importante en taille, plus les enjeux politiques sont prégnants dans la dynamique du conseil citoyen.

L'étude menée montre que ce qu'il faut aux CC c'est un acteur tiers qui permet de neutraliser ces enjeux, il est donc essentiel d'en avoir conscience pour ne pas y prendre part par mégarde. Il s'agit par exemple de ne pas aller trop vite vers un financement pour un accompagnement de conseils citoyens d'une aggro alors que le contexte politique est très complexe et qu'il implique une méthodologie spécifique. En cela, mener ces accompagnements de manière collective peut être une force : un référent qui mobilise des intervenants spécifiques etc. en lien avec un acteur du territoire qui permet de prendre connaissance rapidement des enjeux du territoire.

quartmonde.fr/wp-content/uploads/2015/04/Compte-rendu-de-la-coformation-sur-la-participation-de-ceux-que-lon-entend-le-moins.pdf

⁴⁶Entretien chargé de mission politique de la ville

⁴⁷Décider ensemble (2011), *Analyse des pratiques de la concertation en France*. Cité par Marion Carrel.



II. ELEMENTS DE REFLEXIONS STRATEGIQUES POUR LE MOUVEMENT ASSOCIATIF ET SES MEMBRES

Plus que des réponses, nous avons posé en ensemble de questions en proposant des premières réflexions qui doivent se poursuivre.

A l'issue de ces observations présentées ci-dessus, nous considérons donc que la mise en place, l'installation et le fonctionnement des conseils citoyens nécessitent un accompagnement. Sur les territoires concernés par les conseils citoyens, les centres de ressource politique de la ville – comme l'IREV en Hauts-de-France – créés pour accompagner les acteurs de la politique de la ville sont des interlocuteurs incontournables. Ils sont experts de la politique de la ville et disposent d'une bonne connaissance des différents territoires, enjeux et interlocuteurs. En complément et en soutien de ces centres de ressources, les réseaux associatifs (et notamment, mais pas uniquement, les réseaux membres du Mouvement associatif) ont une connaissance et des compétences sur l'accompagnement du tissu associatif. Les centres de ressource doivent en effet être en lien avec les acteurs associatifs. Dans cette mission, le Mouvement associatif, du fait de sa composition peut être un soutien pertinent à l'action des deux structures. Le Mouvement associatif est en effet composé de coordinations associatives diverses et représentant une part importante de la vie associative (jeunesse et éducation populaire, éducation permanente, sport, sanitaire et social, tourisme social, associations familiales, environnement, consommation, culture) sur des thématiques intéressant les territoires politique de la ville. LMA doit donc renforcer ses liens avec les associations des territoires politiques de la ville et travailler en complémentarité avec les centres de ressources.

L'accompagnement des conseils citoyens doit être réalisé par des structures ayant une compréhension globale de l'environnement institutionnel et politique, des compétences en termes d'animation de groupe, de cohésion de groupe et de gestion de projets et inscrits durablement sur le territoire. Mais surtout une ingénierie certaine dans l'animation de collectifs dont dépendra la qualité des processus d'autonomisation engagés, tant en termes d'inscription des conseils dans le temps et l'espace que des renouvellements des pratiques de participation des habitants dans les choix de la politique de la ville. Enfin, il semble qu'une maîtrise des enjeux liés au statut associatif soit nécessaire dans la mesure où cette question est récurrente pour les conseils citoyens. Le projet de structuration des conseils citoyens relève d'une démarche d'éducation populaire au sens le plus strict du terme.

Pour toutes ces raisons, il nous semble que les réseaux associatifs structurés et les acteurs associatifs plus généralement ont un rôle, voire une responsabilité, dans ce processus. Il s'agit donc de réfléchir collectivement à la manière d'appréhender cet objet pour optimiser le potentiel de cette démarche démocratique tout en limitant les effets de concurrence avec les acteurs non associatifs et entre eux.



Il nous semble important de réfléchir à des actions de plaidoyer ainsi qu'à l'ouverture d'un espace de réflexion autour de cet enjeu est une nécessité, tout comme la capitalisation des outils disponibles utiles aux conseils citoyens.

Synthèse des éléments présentés dans l'état des lieux

Les conseils citoyens permettent de questionner le rôle de chacun dans la société. En effet, les associations (ne serait-ce qu'à travers cette étude, mais bien plus largement), mais aussi les centres sociaux ou encore les maisons des associations sont en pleine réflexion sur leur rôle auprès des conseils citoyens, ce qui oblige nécessairement à questionner leur propre rôle dans la régulation de la société (donc leur rôle politique au sens premier du terme donc)⁴⁸. De ce point de vue, un objectif est atteint, et l'on peut s'en réjouir.

Nous avons donc identifié quelques thèmes principaux de réflexion à mener collectivement.

Le statut juridique des conseils citoyens ; Le rapport à la neutralité du conseil citoyen ; l'autonomisation du conseil citoyen ; le recours aux consultants pour soutenir la structuration des conseils citoyens ; le conseil citoyen comme occasion d'innover dans nos fonctionnements et positionnements ; les multiples instrumentalisation possibles du conseil citoyen (par les associations, par les habitants, par la ville ou l'état) ; le risque d'essoufflement des conseils citoyens ; la coexistence des multiples dispositifs de participation ; La structuration d'une place pour les habitants dans la politique de la ville.

Comme prélude pour ces réflexions, nous avons identifié certaines bonnes pratiques associatives.

Outils

Parler de bonnes pratiques mises en place pour permettre aux conseils citoyens de mettre en place des projets suppose plusieurs éléments qui intéressent directement les acteurs associatifs :

- Suppose l'existence d'un groupe et donc la mise en place de stratégies, dispositifs permettant l'existence d'un groupe, sa cohésion, son dynamisme, voire, son renouvellement
- Suppose la réflexion autour d'un projet pour ce groupe
- Suppose les moyens de le mettre en œuvre : moyens méthodologiques (mode projet) mais aussi moyens matériels (et donc méthode pour accéder à ces moyens matériels)
- Suppose que le projet soit approprié par le groupe dans son ensemble mais aussi au-delà du groupe puisque le CC a vocation à s'exprimer au nom du quartier

Pour les acteurs qui souhaiteraient se positionner sur cet objet, il s'agit d'avoir bien présent à l'esprit le contexte que nous avons décrit et les contraintes qu'il impose et se rappeler qu'on ne s'engage pas dans

⁴⁸<http://www.centres-sociaux.fr/files/2017/03/Note-de-r%C3%A9flexion-Conseils-Citoyens-20-04-2015-V2d%C3%A9f.-2.pdf>. Le réseau national des maisons des associations est également en train de mener une étude sur les liens entre les Maisons des associations et les conseils citoyens.

l'accompagnement des conseils citoyens de la même manière que sur n'importe quel autre accompagnement: il faut en permanence adapter les outils au contexte local, aux thématiques politique de la ville et créer de nouveaux modes opératoires à la hauteur de l'histoire naissant des conseils citoyens en continuant à explorer le champ des possibles.

Des outils concrets sont peut-être à développer mais il importe surtout de capitaliser les outils existants. Très concrètement, on propose à la suite de ce travail un ensemble de ressources existantes. Une base de données sur ces questions, accessibles au plus grand nombre, serait un outil très intéressant à développer.

Ouvrir un espace de réflexion

Plus largement, il semble nécessaire d'ouvrir un chantier spécifique sur ces questions car ce travail n'a permis que d'entrouvrir une brèche et il faut se pencher plus concrètement sur les moyens de considérer de manière systématique le champ de la politique de la ville. C'est ce que nous allons mettre en place en HdF en lançant un groupe de travail sur cette question qui vise à réfléchir collectivement à la manière dont la vie associative en HdF peut prendre position, ce qu'elle peut apporter à la PV et ce que la PV peut lui apporter. Il importe dans ce cadre de travailler de concert tant avec les réseaux associatifs sectoriels que territoriaux. Les Maisons des associations sont en effet régulièrement en prise directe avec les conseils citoyens et il importe de travailler collectivement la question⁴⁹. Il serait également intéressant d'étudier le profil des associations qui, aujourd'hui, accompagnent les CC : pourquoi, comment elles ont été sollicitées, comment elles abordent cette mission etc. Il semble également utile de trouver le moyen de faire se coordonner entre elles les têtes de réseau dans leurs réponses aux appels à projet politique de la ville tout en gardant chacun ses spécificités. **L'objectif est en effet de faire de la politique de la ville un objet de coopération plutôt que de concurrence.** Mener ces accompagnements de manière collective peut par exemple être une force : un référent principal qui mobilise des intervenants spécifiques de différents réseaux

Les compétences des têtes de réseau doivent en effet bénéficier au tissu associatif des quartiers politiques de la ville. Lors de nos participations aux différents événements à destination des conseils citoyens ou, plus largement, des associations des quartiers relevant de la politique de la ville, nous avons pu constater que les attentes sont nombreuses. Que ce soit en termes de formations ou d'accompagnement, les demandes issues de ces associations sont nombreuses. Il importe d'augmenter les chances qu'elles puissent rencontrer les offres existant du côté des têtes de réseau.

Décloisonner la politique de la ville et la vie associative

Ce décloisonnement passera par un travail d'interconnaissance qui permettra au Mouvement associatif d'être identifié par les acteurs PV comme relais vers le monde associatif. En parallèle, il faut en tant que

⁴⁹ Le Réseau national des Maisons des associations a par exemple organisé à Caen le 24 juin 2017 un séminaire sur la sur la co-construction des politiques publiques au cours duquel la question des conseils citoyens a largement été évoquée.

Mouvement associatif, être identifié par les membres comme espace de travail collectif autour de cette question pour limiter les effets de concurrence entre acteurs associatifs autour des financements PV⁵⁰. Enfin, il est primordial de se rapprocher des acteurs associatifs des territoires politique de la ville pour réfléchir aux synergies possibles, améliorer notre connaissance des problématiques et des besoins⁵¹. Cela pourrait notamment se faire dans le cadre du plaidoyer pour le financement d'une démocratie d'initiative citoyenne mené par la coordination nationale Pas sans Nous⁵².

Mener des actions de plaidoyer

Enfin, suite à ce travail, nous retenons quelques axes de plaidoyer qui semblent pertinents à mener :

- Plaidoyer contre le recours aux marchés publics pour l'accompagnement des CC afin d'une part d'élargir le spectre des répondants possibles, d'autre part de sécuriser les modes de financement de ce type d'action, et donc de permettre une meilleure adaptation de la mission aux besoins. Il s'agit donc d'associer les acteurs associatifs en amont de la proposition de financements pour ne pas imposer une commande qui ne réponde pas nécessairement aux besoins du territoire concerné. On peut également envisager que ces financements hors marchés publics impliquent un travail conjoint entre un réseau associatif et une association d'un quartier PV dans l'accompagnement du conseil citoyen : le réseau soutiendrait l'activité d'accompagnement de la structure locale qui aurait une mission d'empowerment des habitants du quartier en assurant le lien entre habitants membres du CC et institutions partenaires de la politique de la ville, et en étant reconnu par les parties prenantes dans cette mission. (modèle proche du *community organizing*).
- Il faut également produire un argumentaire sur ce qu'est l'accompagnement du point de vue des acteurs associatifs, en comparaison d'autres acteurs (lucratifs, cabinets de consultants). En ce sens, le Mouvement associatif des Hauts-de-France participe au travail mené par l'association Interphaz sur l'accompagnement de projets citoyens⁵³.
- Défendre les financements du conseil citoyen : dans la mesure où le CC est obligatoire, cela ne fait pas sens qu'il n'y ait pas de financement sécurisé. Dans loi de 2014 il est indiqué que l'état apporte son concours au CC et que le contrat de ville prévoit des financements lui étant destinés. On pourrait également soutenir l'idée d'un Fonds pour une démocratie d'initiative citoyenne portée par la Coordination Pas sans Nous⁵⁴.

⁵⁰ Comme le dit Marie-Hélène Bacqué : « *bien que la participation en ait constitué dès l'origine une des dimensions principales, elle est restée une injonction et de nombreux travaux ont décrit l'enfermement du tissu associatif et de l'initiative habitante dans des logiques descendantes d'appels d'offre et de mise en concurrence* », Marie-Hélène Bacqué, « De la recherche à l'expertise et à l'engagement Retour sur une mission sur la participation dans la politique de la ville », *Sociologie*, 2015/4 (Vol. 6), p. 401-416

⁵¹ On pense par exemple à *Alliances citoyennes* qui s'est constituée autour de la méthode du *community organizing* de Saul Alinsky, <https://alliancecitoyenne.org/>

⁵² <https://www.passansnous.org/fonds-democratie-dinitiative-citoyenne-quest-cest/>

⁵³ <http://www.interphaz.org/crea-cit>

⁵⁴ <https://www.passansnous.org/fonds-democratie-dinitiative-citoyenne-quest-cest/>

RESSOURCES AUTOUR DES CONSEILS CITOYENS

Les structures ressources pour les conseils citoyens

Les centres sociaux et les conseils citoyens, note de réflexion sur les différents positionnements possibles avec leurs avantages et inconvénients:

<http://www.centres-sociaux.fr/files/2017/03/Note-de-r%C3%A9flexion-Conseils-Citoyens-20-04-2015-V2d%C3%A9f.-2.pdf>

Partage d'expériences

<http://www.yallerparquatrechemins.fr/> parle de la participation des habitants dans les quartiers populaires.

<https://appui.wordpress.com/> Alternatives pour des projets urbains ici et à l'international « est un groupe intervenant en soutien à des demandes locales et se positionnant aussi à l'échelle nationale pour contribuer à alimenter une action sur la ville coopérative, soucieuse d'écoute et d'égalité. »

Outils

Territoire

Diagnostic de territoire de l'APSN, Centre de ressources de la prévention spécialisée, propose un outil permettant de se poser les bonnes questions et une méthodologie dans le cadre d'un diagnostic de territoire.

<https://diagnostic-territoire.org/> « Ce site est une **plateforme numérique** offrant des supports adaptés aux professionnels, bénévoles, habitants et formateurs. Ils sont accessibles librement et peuvent être assortis de formations, accompagnements au diagnostic de territoire. »

Conseils citoyens

La circulaire du 10 février 2017 qui précise le cadre des conseils citoyens

<http://www.ville.gouv.fr/?une-circulaire-precise-leur-cadre>

La boîte à outils de l'IREV, adaptable à chaque conseil citoyen (flyers, communication, pédagogie politique de la ville, « les bonnes questions à se poser pour monter un projet, « recenser les besoins de formation du conseil citoyen » etc.)

<http://www.irev.fr/article/bo%C3%A9te-outils-conseil-citoyen>

Également sur le site de l'IREV, une compilation des outils des centres de ressources sur les conseils citoyens triés en trois parties : les outils pédagogiques pour mieux comprendre les conseils citoyens ou la

politique de la ville ; les outils méthodologiques pour avancer dans la mise en œuvre des conseils citoyens ; quelques initiatives de territoires et outils créés par des autres têtes de réseau

<http://www.irev.fr/article/conseils-citoyens-outils-centres-ressources-compil%C3%A9s>

Les réponses du CGET aux questions qui se posent sur les conseils citoyens

<http://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/faq-conseils-citoyens-cget-avril-2016.pdf>

Le bilan des conseils citoyens de *Pas sans Nous* deux ans après le vote de la loi Lamy :

<https://www.passansnous.org/wp-content/uploads/2016/06/CR-10-juin-Conseil-citoyen.pdf>

Animation

http://www.aradel.asso.fr/fichier/publications/cahier_2005111712335694310010431011563977516.pdf

http://www.reseaurural.fr/files/contenus/4870/support_la_participation_un_cadre_de_references_-_hazgui_sow_mars_2011.pdf

Gouvernance

<http://fonda.asso.fr/Fiche-pratique-gouvernance-Open.html>

<https://www.colibris-lemouvement.org/mouvement/une-gouvernance-novatrice/en-savoir-plus-gouvernance-en-details>

<http://gouvernance-2015.strikingly.com/#ressources>

Forme juridique

<http://www.associations.gouv.fr/>

<https://www.guidepratiqueasso.org/>

http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20151019/guide_choisir_la_forme_juridique_avis_e_201510_web.pdf

REMERCIEMENTS

Cette étude est le fruit de rencontres avec des habitant-e-s des quartiers politique de la ville, des technicien-ne-s des collectivités et instances de la politique de la ville et des associations concernées par la mise en place des conseils citoyens.

Nous les remercions à nouveau ici d'avoir joué le jeu des entretiens et des observations. Sans le temps qu'ils ont bien voulu nous consacrer et la qualité des échanges avec eux-elles, cette étude n'aurait pu aboutir.

Nous espérons qu'elle leur apparaîtra fidèle à leur vécu personnel tout en leur apportant des éclairages sur ce qu'ils-elles ont pu vivre au sein de leur conseil citoyen.

« Vie associative et conseils citoyens » est une étude du Mouvement associatif des Hauts-de-France qui s'inscrit dans le cadre d'une réponse à un appel à projet du FDVA Expérimentation à laquelle le Mouvement associatif national, le Mouvement associatif de Bourgogne-Franche Comté et Lorraine Mouvement associatif ont pris part. Nous les remercions pour les échanges constructifs qui ont eu lieu tout au long de cette étude.



Le Mouvement associatif Hauts-de-France

3 rue Camille Guérin – 59000 Lille
ESSpace Amiens, Parc de Beauvillé, 21 rue François Génin – 80000 Amiens
03 22 72 07 34 - contact@lmahdf.org

www.lmahdf.org

 @lemouvementassociatifhdf

 @MouvAssoHDF

