

Mémoire de Master

Faculté de Droit et de Sciences économiques
Master 2 – Administration publique
Droit public et administration
Parcours concours

2022/2023

La participation citoyenne aux contrats de ville
Une application au territoire de la Loire-Atlantique

Perrine GUILLET

Stage effectué du 3 avril au 23 juin 2023

Service politique de la ville – Préfecture de Loire-Atlantique

Mémoire dirigé par

Séverine SAWHNEY / Nadine POULET GIBOT-LECLERC

Adjointe à la cheffe de service politique de la ville / Directrice du parcours concours
du Master 2 Administration publique



Remerciements

Je tenais d'abord à remercier l'Université de Limoges, les professeurs et professionnels intervenus tout au long de ces deux années de master, ainsi que Madame POULET GIBOT-LECLERC pour son investissement sur cette année charnière.

On m'a toujours dit de garder les remerciements simples et courts, mais une expérience comme celle que j'ai pu vivre mérite mille mots. Je remercie ainsi l'ensemble du service politique de la ville pour leur bienveillance, leur bonne humeur et les excellents moments passés ensemble pendant ces trois mois.

Particulièrement, je remercie Madame Laëtitia DALLON, pour l'opportunité qui m'a été donné d'intégrer son service, pour sa patience et sa franchise et pour m'avoir tant appris sur la qualité d'un chef de service.

Je remercie l'ensemble du service politique de la ville et délégués du préfet pour ces moments de convivialité partagés. Particulièrement à Monsieur Tenemakan KEITA ainsi que Mesdames Sylvie FRANCOIS et Chrystelle BEUCHER, pour leur bonne humeur et leur accueil chaleureux. Mais aussi à Jocelyne BRUVIER pour ses encouragements et pour m'avoir partagé ses expériences de carrière.

Des remerciements particuliers et chaleureux s'adressent à Madame Séverine SAWHNEY pour sa pédagogie, sa patience et sa confiance. Je tenais aussi à la remercier pour sa bonne humeur quotidienne et les missions passionnantes qui m'ont été confiées, et pour m'avoir associé sur l'ensemble des thématiques traitées par ses soins.

A l'ensemble des délégués du préfet, Alexandra TESSIER-LE DORZE, Mélanie LAURINE, Gianni GALLIA, Christelle GUEGAN et Fabien CHAPEDELAINE pour leur accueil chaleureux et le partage de leur expertise et les réflexions profondes partagées.

A Chloé, pour cette rencontre inattendue et pleine de surprises, pour m'avoir soutenu et sorti de ma page blanche, avec qui travailler est un réel plaisir, en espérant partager cette expérience prochainement.

Je ne peux terminer sans remercier ceux sans qui cette année n'aurait pas eu la même saveur...

A Océane, Nolwenn, Solenn, Camille et Alicia, pour m'avoir épaulé dans mes projets et pour leur amitié précieuse... A Angel, pour son expertise, sa relecture et son amitié précieuse...

Enfin, à mes parents pour m'avoir épaulé dans les moments difficiles, pour avoir suivi mes changements de projets depuis le début, à leur soutien et leur amour inébranlable.

Enfin, à Ninon, pour les mots que j'ai eu besoin d'entendre, pour son soutien, pour être un repère quand j'en ai besoin...

Droits d'auteurs

Cette création est mise à disposition selon le Contrat :

« **Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de modification 3.0 France** »

disponible en ligne : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/>



Abréviations

ANRU – Agence nationale du renouvellement urbain
ANCT – Agence nationale de cohésion des territoires
BOP – Budget opérationnel de programme
CAP – Centre d’Appui à la Participation citoyenne
CARENE – Communauté d’agglomération de la région nazairienne et de l’Estuaire
CCQ – Conseil citoyen de quartier
CUCS – Contrat urbain de cohésion sociale
CGET – Commissariat général à l’égalité des territoires
CGCT – Code général des collectivités territoriales
CNDP – Commission nationale du débat public
CRPA – Code des relations entre le public et l’administration
DITP – Direction Interministérielle de la Transformation Publique
EPCI – Etablissement public de coopération intercommunale
HLM – Habitat à loyer modéré
INSEE – Institut national de la statistique et des études économiques
NPNRU – Nouveau programme national de renouvellement urbain
ONPV – Observation national de la politique de la ville
PEPA – Participation européenne pour une participation active
QP – Quartier prioritaire
QPV – Quartier politique de la ville
QRR – Quartier de reconquête républicaine
QVA – Quartier de veille active
REP – Réseau d’éducation prioritaire
REP+ - Réseau d’éducation prioritaire renforcé
SGAR – Secrétariat Général aux Affaires Régionales
SIG Ville – Système d’information géographique de la politique de la ville
TFPB – Taxe foncière sur les propriétés bâties
ZRR – Zone de revitalisation rurale

Table des matières

Introduction.....	7
Chapitre 1 - La politique de la ville : une participation nécessaire des habitants à la construction des contrats de ville	10
Section 1 - La démocratie participative à l'épreuve de la construction des contrats de ville	10
§ 1 - Un essor de la démocratie participative au sein des politiques publiques.....	10
A - L'absence de définition uniforme de la participation citoyenne.....	10
B - Les bénéficiaires de la participation citoyenne au regard des attentes des parties prenantes.....	12
§ 2 - Un renouvellement de l'impératif participatif aux contrats de ville	16
A - L'intégration nécessaire de la participation citoyenne aux contrats de ville.....	16
B - La complexification du cadre juridique de la participation citoyenne	17
Section 2 - Une contractualisation à la participation citoyenne singulière	20
§ 1 - Une participation citoyenne à la comitologie singulière par la diversification des acteurs mobilisables	20
A - L'implication renforcée des acteurs civils de quartier prioritaire	20
B - Les conseils citoyens : instance marquant l'implication des acteurs publics au processus consultatif	23
§ 2 - L'échec de l'action publique à la mise en place de la participation citoyenne	26
A - L'absence de représentativité comme symbole de l'accumulation des freins à la participation des populations prioritaires	26
B - Le constat d'un échec de l'intégration des conseils citoyens aux contrats de ville	28
Chapitre 2 - Une participation à géométrie variable : une application différenciée aux contrats de ville ligériens.....	32
Section 1 - Une construction de la participation citoyenne au regard de la géographie prioritaire.....	32
§ 1 - L'adaptation nécessaire des modalités de participation citoyenne	32
A - Une implication variable des habitants à l'élaboration des contrats de ville	32
B - Une adaptation de l'organisation de la participation citoyenne aux enjeux du territoire	34
§ 2 - L'attractivité renforcée de la participation citoyenne par la valorisation des compétences citoyennes au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville	37
A - La valorisation de la connaissance et de l'engagement citoyen	37
B - La concertation numérique : un levier nécessaire à la participation	41
Section 2 - La Loire-Atlantique : territoire innovant et engagé pour la participation citoyenne dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville	42
§ 1 - La métropole de Nantes à l'investiture novateur de la participation	42
A - Une métropole fortement impliquée sur la participation citoyenne	42
B - L'exhaustivité de la participation citoyenne au contrat de ville métropolitain.....	44
§ 2 - Le développement d'une participation citoyenne innovante sur le territoire nazairien	45
A - La ville de Saint-Nazaire : collectivité innovante sur la participation citoyenne	45
B - Une organisation innovante et pluridisciplinaire de la participation au sein des quartiers prioritaires.....	46

§ 3 - Le territoire castelbriantais : un quartier marqué d'initiatives pour raviver la participation citoyenne	48
Conclusion.....	51
Références bibliographiques.....	53
Annexes	57

Introduction

« La participation ne doit pas être vue comme un obstacle et une source de délais supplémentaires, mais comme une possibilité d'améliorer le projet comme d'éviter des risques de blocages ou d'insatisfactions ultérieurs. L'«expertise d'usage» des habitants, si les pouvoirs publics et les opérateurs apprennent à la recueillir, doit permettre d'infléchir les projets afin de les rendre non seulement plus acceptables, mais plus efficaces »

Claude DILAIN, rapport au Sénat n°250 sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, 2013.

Depuis 2018, les différentes crises sociales ont pu relancer les réflexions autour de l'association du citoyen à la construction des politiques publiques. Dans le cadre de la politique de la ville, la parole de l'habitant est au cœur de la construction des « quartiers et villes de demain ».

Au titre des politiques publiques menées par le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires figure la politique de la ville, pilotée par Olivier KLEIN, ministre délégué en charge de la ville et du logement. L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) définit cette intervention comme « une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leur habitants ». Elle se déploie sur les territoires dénommés « Quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV), caractérisés par des écarts de développement économique et social importants avec le reste du territoire sur lequel ils sont situés¹.

L'intervention des pouvoirs publics dans ces QPV est formalisée à l'échelle de l'intercommunalité, par un outil contractuel pluriannuel : le contrat de ville. Spécifique à chaque intercommunalité, où émerge un territoire prioritaire, le contrat de ville fédère l'ensemble des partenaires institutionnels étatiques et locaux, organismes publics, économiques et des associations autour d'actions en faveur des populations défavorisées et des quartiers en décrochage. Initialement instaurés par la loi de programmation pour la ville et la cohésion sociale du 21 février 2014, dite loi Lamy², pour une durée de six ans, les contrats de ville ont été prolongés à deux reprises pour s'achever désormais au 31 décembre 2023. Ainsi, l'ambition « Engagement quartier 2030 » annoncée par le Président de la République lance une nouvelle période de contractualisation, donnant l'axe de conduite de la politique de la ville pour la période 2024-2030.

La prochaine génération des contrats de ville reposera ainsi sur trois piliers distincts³ :

- Un zonage actualisé, autrement dit une redéfinition de la géographie prioritaire
- Une participation citoyenne ravivée
- Une contractualisation resserrée

¹Les QPV sont caractérisés par un nombre minimal d'habitants et par un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants (article 2 de la loi LAMY de 2014)

² Du nom du ministre délégué à la Ville de 2012 à 2014 – François Lamy

³MAUPIN E (2023), *Engagement Quartiers 2030, la prochaine génération des contrats de ville*, AJDA 2023, page 819.

La contractualisation resserrée implique notamment une rédaction d'un document accessible à tous les habitants, avec une gouvernance simplifiée. Elle reposera sur quatre piliers majeurs :

- Le plein emploi dans les quartiers prioritaires
- La transition dans les quartiers
- L'émancipation des populations
- La tranquillité et la sécurité publique

Dans le cadre de ces travaux de rédaction des contrats de ville, j'ai eu l'opportunité d'intégrer le service politique de la ville de la préfecture de Loire-Atlantique pour une durée de 12 semaines à compter du 3 avril 2023. Sous la direction du sous-préfet en charge de la politique de la cohésion sociale et de la politique de la ville, pour la préfecture de Loire-Atlantique, l'effectif est composé de la manière suivante ⁴ :

- Une cheffe de service politique de la ville
- Deux adjoints à la cheffe de service politique de la ville
- Deux agents chargés de la gestion administrative des subventions allouées dans le cadre de la politique de la ville et des contrats de ville
- Cinq délégués du préfet chargés de la représentation préfectorale dans les QPV de la ville. Référents dans les quartiers, ils renforcent la présence de l'Etat dans ces zones prioritaires et deviennent ainsi les interlocuteurs particuliers des habitants pour les services de l'Etat.

Le service politique de la ville mène de front diverses autres activités liées à la politique de la ville, notamment le portage de dispositifs particuliers dans les quartiers comme les adultes relais et les Cités éducatives, le lancement d'appel à projet ou encore la gestion des dispositifs étatiques mis en place dans les zones prioritaires dans le cadre de la politique de la ville. Bien que leurs missions soient diverses et variées, l'année 2023 est majoritairement organisée autour d'objectifs et de missions liés à la rédaction des futurs « pactes des quartiers » pour le département de la Loire-Atlantique. En effet, au 1^{er} janvier 2024, les futurs contrats de ville rentrant en vigueur, leur rédaction devra être finalisée et les documents signés par les divers partenaires institutionnels et locaux.

Le département de la Loire-Atlantique est doté de trois contrats de villes. En effet au regard des indicateurs actuels⁵ et de la géographie prioritaire instituée par le décret du 14 septembre 2015 rectifiant la liste des quartiers prioritaires de la ville, dix-neuf QPV sont dispersés sur l'ensemble du département. Regroupant six communes et trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)⁶, le service politique de la ville est en charge, avec les équipes et élus locaux, de la rédaction de trois contrats de ville distincts :

- Le contrat « nantais » couvrant les quinze quartiers prioritaires de Nantes Métropole
- Le contrat « nazairien » couvrant les trois quartiers prioritaires de la Communauté d'agglomération de la Région nazairienne et de l'Estuaire (CARENE)

⁴ Annexe 1 – Organigramme du service politique de la ville de la préfecture de Loire-Atlantique

⁵ La géographie prioritaire est encore en cours de détermination sur le territoire du département de la Loire-Atlantique

⁶ Annexe 2 - Carte des EPCI de Loire-Atlantique

- Le contrat « castelbriantais » couvrant le quartier prioritaire de la communauté de commune de Châteaubriant-Derval

Assistant l'adjointe à la cheffe de service en charge des thématiques de l'éducation, de la culture, de la tranquillité publique et du dispositif des « adultes-relais », il m'a été confié une diversité de missions sur l'ensemble de ces domaines. Particulièrement, dès mon arrivée j'ai été associée aux groupes de travail sur la thématique de l'émancipation, pilier majeur de la future contractualisation sur le département, et sur la garde d'enfants. Dans le cadre de cette première mission, il m'a été donné l'opportunité de créer des supports de groupe de travail dynamique et de réfléchir autour d'une animation de réunion innovante. J'ai également pu rédiger les comptes-rendus de réunion, indispensable pour permettre une construction efficace des contrats de ville sur le volet étatique.

La mission majeure du service politique de la ville sur l'année en cours étant la rédaction du « Pacte des Quartiers », pour une mise en œuvre dès janvier 2024, j'ai également été associée aux différents travaux préparatoires à la rédaction des futurs contrats de ville mariligiériens⁷. J'ai pu particulièrement m'investir sur le contrat de ville de la Communauté de commune de Châteaubriant-Derval, où j'ai été mobilisée pour débiter le projet de rédaction du futur contrat de ville. Dans le cadre de cette rédaction, j'ai également pu participer à l'actualisation des « fiches quartiers », document reprenant de manière synthétique les caractéristiques et les enjeux de chaque QPV du département.

Enfin, au cours des trois mois de stage, il m'a été confié des tâches relatives à la participation citoyenne. En effet, s'agissant d'un axe clé de la future contractualisation, j'ai été un observateur privilégié des rencontres entre les conseillers citoyens et les services étatiques et les élus locaux, tout en étant force de proposition dans le cadre du contrat de ville de Châteaubriant.

La thématique de la participation citoyenne dans le cadre des contrats de ville n'est pas nouvelle, néanmoins, au regard du contexte actuel de contestation récurrente dans la construction des politiques publiques, il était intéressant de s'interroger sur l'impact de cette participation dans le cadre de l'élaboration des contrats de ville.

Par conséquent, dans quelle mesure la participation citoyenne est-elle un fondement des prochains contrats de villes ?

La participation citoyenne concourt largement à la construction des contrats des villes (Chapitre 1), mais son uniformité est remise en cause, cette dernière se déclinant à des niveaux et formes différentes pour les trois territoires ligériens couverts par un contrat de ville (Chapitre 2).

⁷ Le département de Loire-Atlantique est l'un des derniers départements français à ne pas posséder de gentilé officiel. Désignant tout les deux un « élément qui se rapproche de la Loire », les termes mariligiériens et ligériens seront utilisés indifféremment.

Chapitre 1 - La politique de la ville : une participation nécessaire des habitants à la construction des contrats de ville

Il y a une nécessité aujourd'hui de faire intervenir les habitants dans le cadre de la construction de politiques publiques. Mais la démocratie participative est, dans le cadre de la politique de la ville, une épreuve à franchir pour la construction des contrats de ville (Section 1), bien que l'intégration de cette dernière soit désormais obligatoire pour la rédaction d'un outil contractuel effectif (Section 2).

Section 1 - La démocratie participative à l'épreuve de la construction des contrats de ville

La démocratie participative connaît un véritable essor (§1) rendant nécessaire le renouvellement de l'impératif participatif (§2)

§ 1 - Un essor de la démocratie participative au sein des politiques publiques

Cet essor de la participation citoyenne s'explique notamment par les bénéfices de cette dernière au regard des attentes des parties participantes (B), bien qu'au regard du cadre juridique actuel, elle ne connaisse d'aucune définition juridique uniforme (A)

A - L'absence de définition uniforme de la participation citoyenne

De prime abord, il est d'usage de rappeler qu'il n'existe aucune réelle définition juridique de la participation citoyenne.

Dans un langage courant, la participation désigne le fait de prendre part, de pratiquer une activité. Plus précisément, pour la participation citoyenne, il s'agit d'un principe d'aménagement des institutions politiques et administratives qui consiste à associer au processus de décisions les personnes intéressées ou leur représentant. Elle désigne in fine, dans un sens courant, le fait de faire participer les citoyens à la prise de décision pouvant directement les intéresser. Autrement dit, les citoyens participeraient à la prise de décision ayant un impact dans leur vie quotidienne, dans leurs activités et « train de vie », ou encore pour des décisions sur des domaines pour lesquels ils auraient une affinité ou des idées particulières à valoriser. Cette occurrence se rapproche ainsi de l'expression démocratie participative. Loin d'être nouvelle sur la scène juridique, l'expression de démocratie participative est née en 1962 dans la Déclaration de Port Huron, aux Etats-Unis, lors de manifestations en faveur des droits civiques, avant d'être exportée en Europe au début des années 90. Ce concept, en rupture avec la notion de démocratie représentative tend alors à théoriser l'implication du citoyen dans la vie publique et politique au-delà du simple geste électoral. Ainsi, régulièrement employée, la démocratie participative désigne « les procédures visant à enrichir les formes traditionnelles de démocratie électorale par l'organisation de procédures permettant de faire participer les citoyens, ainsi que leurs associations représentatives, à l'élaboration même des décisions politiques »⁸.

A certains égards, la notion de démocratie participative et de participation citoyenne se confondent, leur objectif commun étant de permettre à un groupe désigné de s'exprimer sur un domaine ou une décision les intéressant directement.

⁸Debard T & Guinchard S, 2022. *Lexique des termes juridiques 2022-2023*, 30^{ème} édition, Dalloz

Cependant, la démocratie participative ne se confond pas avec la théorie politique de la démocratie délibérative. Si ces dernières sont effectivement liées, elles renvoient néanmoins à des paradigmes différents. La démocratie participative vise à l'inclusion des citoyens dans la vie politique dans un but d'amélioration des décisions rendues, tandis que la démocratie délibérative recherche « la promotion de la délibération comme processus de prise de décision démocratique ». Dans ce second cas « la légitimité et la rationalité des décisions collectives reposent sur un processus de délibération collective, conduit rationnellement et équitablement entre des individus libres et égaux » se distinguant ainsi de la démocratie participative.

De plus, il ne faut pas confondre la participation citoyenne avec la démocratie directe qui désigne « une forme de démocratie dans laquelle les citoyens exercent eux-mêmes le pouvoir, par laquelle ils prennent eux même les décisions ». Si certains procédés de démocratie directe sont également des procédés de démocratie participative, tous les procédés de participation citoyenne n'entrent pas dans le cadre de la démocratie directe. Une différence majeure subsiste : les procédés de démocratie directe conduisent à une décision prise par les habitants, par le biais de leur participation. C'est par exemple ce qui est observé dans le cadre des référendums régis par les articles 11 et 89 de la Constitution ou encore pour certains procédés participatifs de démocratie directe comme le référendum décisionnel local⁹. Par conséquent, la participation citoyenne instaurée par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 n'entre pas dans le cadre de procédés de démocratie directe. La loi définit la participation citoyenne comme une « co-construction », il s'agit alors de mettre en place un processus permettant la participation des acteurs institutionnels étatiques et intercommunaux et des habitants sur le contrat de ville. La décision n'est pas entièrement prise par les habitants participant à la démarche de participation.

Toutefois, force est de constater qu'il n'existe aucune véritable définition juridique de la participation citoyenne. Effectivement, si l'article L131-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) donne quelques éléments indispensables, il ne donne aucune définition concrète et universelle en droit français. Il explique uniquement que « Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics ». Ainsi à l'exclusion des procédés légalement définis comme les élections ou les enquêtes publiques, la participation des citoyens à la vie et aux décisions publiques se définiraient par un ensemble de modalités de mise en œuvre à respecter. Les pouvoirs publics peuvent alors organiser librement l'association du public aux décisions au respect des conditions suivantes :

- Faire connaître les modalités d'organisation aux publics concernés
- Mettre à disposition l'ensemble des informations utiles à la prise de décision et à l'expression d'un avis éclairé
- Fournir un délai raisonnable de participation

⁹ Sous réserve du respect des conditions de participation : pour le référendum local, une participation minimale de la moitié des électeurs inscrits est nécessaire pour emporter la décision.

- Rendre visibles au public les suites ou résultats de leur participation

Finally, the citizen participation seems to be defined legally in terms of modalities of execution and to the objective entrusted to the participation of the public. Canadian works explain moreover the citizen participation as « a mandatory or voluntary process of engagement of ordinary persons acting alone or within a organization in view of influencing a decision on significant choices that will affect their community. This participation can take place or not in an institutionalized framework and be organized under the initiative of members of the civil society or of decision-makers »¹⁰. This explanation includes all the forms of participation envisageable. It encompasses as well the rigid institutionalized forms, the modalities of organization and of implementation which are legally defined as elections or even public inquiries, as the more liberal and voluntary institutionalized forms, leaving to citizens and to public powers the possibility of freely defining the modalities of organization, for example for the organization of public meetings or of citizens' demonstrations.

The concept of citizen participation covers thus different realities and practical modalities. In regard of the definitions enounced, associating the citizen comes both to inform him, to ask him to give his opinion on a given project or to really associate him to the decision-making process by a co-construction of the project. Thus, if the term of « consultation » is repeated in article L2141-1 of the General Code of Territorial Collectivities (CGCT) « The rights of the inhabitants of the commune to be informed of the affairs of the latter and to be consulted on the decisions which concern them », article 1 of the Lamy law precisely states « It inscribes itself in a démarche of co-construction with the inhabitants, the associations and the economic actors ». In the framework of the city politics, the citizen participation intervenes in a démarche of co-construction, that is to say in a démarche of decision-making and not of a simple information or consultation of the citizens. This idea is then central, the contract of the city interesting directly the living conditions and the daily life of the inhabitants residing in the priority quarter. From then on, the definition introduced in the Charter of the citizen participation of the European Participation for an Active Participation (PEPA) seems to reunite the indispensable elements to the participation of the citizens in the framework of the city contracts « The citizen participation recognizes the contribution, on an equal footing, of all the parties concerned by the decision-making process. It draws on individual experiences to build a common word, a collective project and common ».

Despite its absence of clear legal definition, the processes of citizen participation are more and more legitimized by the public powers, for the beneficial contributions of the latter (B)

B - Les bénéfices de la participation citoyenne au regard des attentes des parties prenantes

Despite the absence of legal framework and precise definition, the devices of citizen participation are more and more legitimized by the public actors and the citizens. The three sets of objectives of participatory democracy¹¹ are explained, explaining the setting up of processes of citizen participation for certain public politics.

¹⁰André P, Martin.P, Lanmafankpotin G. *Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*

¹¹Lefebvre R, *Démocratie participative*. Dans Encyclopædia Universalis [en ligne]

Le premier est d'ordre managérial : il s'agit, pour les acteurs locaux et les institutions d'améliorer la qualité de la décision en s'appuyant sur l'expertise et le savoir des usagers quotidiens, des habitants d'un territoire. La participation est alors vue comme un outil pour limiter les conflits potentiels sur le territoire entre les services de l'Etat et les habitants. L'idée sous-jacente étant de permettre la validation populaire d'une décision institutionnelle. En 1983 dans son rapport « Ensemble refaire la ville »¹², Hervé Dubedout expliquait déjà l'importance dans la participation comme élément complémentaire à l'action des institutions détenant le pouvoir. Le second objectif correspond à une nécessité de maintenir une certaine « paix sociale », notamment en rétablissant la confiance mutuelle entre citoyens, administrations et élus. Il s'agit d'améliorer la cohésion sociale par l'implication des habitants à la décision finale. Le dernier objectif est exclusivement de nature politique. Effectivement, il s'agit pour les élus de valider leur légitimité par l'exploitation de dispositifs de participation citoyenne. La démocratie participative est alors entièrement utilisée pour légitimer leur mandat politique. C'est notamment le cas d'un nombreux référendum mis en place depuis le début de la V^{ème} République. A l'heure du renouvellement des contrats de ville, les deux principaux enjeux à la mise en œuvre de la participation citoyenne restent la nécessité de maintenir la paix sociale et un lien entre les habitants des QPV et les organes étatiques et intercommunaux compétent dans le domaine de la politique de la ville

Dans le cadre du contrat de ville, l'objectif managérial prédomine largement. Assurément, dans l'optique du renouvellement des contrats de ville pour la période 2024-2030, les concertations citoyennes visent à assurer la participation des habitants concernés à la prise des décisions les concernant. Si les politiques publiques doivent répondre aux besoins des citoyens français, cet objectif est d'autant plus présent dans le cadre de la politique de la ville. La loi de programmation pour la ville et la cohésion sociale rappelle que la politique de la ville a pour objet de « réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vies de leurs habitants ». Or, il n'existe pas meilleur témoignage que celui des personnes résidentes ou se rendant habituellement dans les quartiers prioritaires de la ville, qui ont un usage quotidien de ces espaces prioritaires. Par conséquent, les espaces de concertation citoyenne sont nécessaires aux habitants des QPV afin de s'exprimer sur leurs besoins, leur cadre de vie et leurs attentes et ambitions pour les futurs contrats de ville.

Les éléments émergents de ces espaces de concertation sont nécessaires à la rédaction des futurs contrats de ville. Bien les enjeux nationaux, dégagés par le ministère en charge de la politique de la ville, correspondent à des réalités sociologiques indéniables au sein des QPV, ils ne constituent pas des enjeux et des priorités essentielles pour les citoyens résidant du quartier prioritaire. Or, le futur « pacte des quartiers » doit s'adapter aux enjeux remontés par les citoyens, la parole des habitants devant irriguer l'action des services politique de la ville dans l'écriture du futur contrat de ville¹³. Il est possible de prendre l'exemple du pilier relatif au développement économique et à l'emploi pour les quartiers prioritaires. Au regard des données fournies par Pôle Emploi, le taux de chômage dans les QPV est largement supérieur à la moyenne nationale¹⁴. Cet élément est d'autant plus marquant que le département de Loire-Atlantique a un taux de chômage faible au regard de la moyenne

¹²Dubedout H, (1983), *Ensemble, refaire la ville*. Rapport au premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, pages 34-40

¹³Déclaration de M.Olivier Klein, ministre chargé de la ville et du logement, sur la politique de la ville, au Sénat, le 13 avril 2023

¹⁴ Date-emploi - <https://dataemploi.pole-emploi.fr/accueil>

national : 5,5% de taux de chômage contre une moyenne nationale à 7,2%. Or dans ces QPV, les taux sont beaucoup plus élevés, de 13% au niveau national contre 8% à l'échelle des QPV de Loire-Atlantique.

Ces données révèlent les difficultés relatives à l'emploi et au chômage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Bien que cette thématique soit un pilier central du prochain contrat de ville, il est nécessaire de demander leur opinion aux habitants, les ambitions politique étatiques et locales pouvant ne pas représenter les réalités et besoins des habitants sur le territoire, d'où la nécessité d'une participation citoyenne.

Leur participation est alors indispensable pour permettre aux techniciens de la politique de la ville de connaître et de prendre conscience des réalités du terrain. Les politiques publiques, a fortiori les contrats de villes, doivent être établis pour répondre aux besoins réels des habitants sur les territoires.

Pour agir, les partenaires du contrat de ville, étatiques et intercommunaux, ont besoin de ces informations afin de pouvoir rédiger le document le plus opérationnel possible, compréhensible et lisible de tous les habitants concernés. A titre d'exemple, l'actuel contrat de ville de Châteaubriant ne fait pas moins de 33 pages, alors que ce dernier ne concerne qu'un seul quartier prioritaire regroupant uniquement 1 325 habitants¹⁵, soit 2% de la population QPV du département. A titre comparatif, le contrat de ville métropolitain régit la politique de la ville dans les 15 quartiers prioritaires de Nantes-Métropole, regroupant 54 852 personnes, et à cet égard est composé de 139 pages¹⁶. Au regard de leur densité, ces documents sont illisibles et incompréhensibles pour les personnes non-averties à la politique de la ville. Ainsi, avec le soutien de la participation citoyenne, il a été estimé que la prochaine génération de contrat devait être plus lisible et accessible, ne devant ainsi pas dépasser une cinquantaine de page publiables pour chacun des trois contrats de ville ligériens.

Au-delà des objectifs politiques et institutionnels à la mise en œuvre de la participation citoyenne, ces démarches participatives présentent des bénéfices pour les acteurs prenant part à ces procédés. C'est d'ailleurs l'idée dominante des travaux menés par Alice Mazeaud et Julien Talpin dans le cadre de recherches sur l'engagement citoyen dans le cadre de budgets participatifs¹⁷. Ces derniers ont alors proposé différents motifs principaux à la participation ou la non-participation des citoyens. Ces motifs ont été repris dans un graphique¹⁸ distinguant trois « catégories » de population : les non-participants, les participants intermittents et les participants réguliers. Toutes ont des motivations différentes à s'engager au sein de procédure de démocratie participative.

Au regard de ces travaux, quatre motifs semblent se détacher particulièrement :

- La réponse à un devoir civique,
- L'intérêt personnel et matériel des participants à la démarche,

¹⁵Données du système d'information géographique de la politique de la ville (SIG Ville) pour le QPV Quartier de la ville aux Roses

¹⁶ Cette donnée ne comprend pas les conventions d'objectifs et de gestion des signataires, annexées au contrat de ville.

¹⁷ Mazeaud A, Talpin J. (2010). *Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs*. Sociologie, vol 1, Presses universitaires de France (PUF). Pages 357 à 374.

¹⁸ Annexe 4—Graphique sur la diversité des formes d'engagements au sein de budgets participatifs

- L'intégration sociale
- Le développement cognitif, autrement dit les participants s'engagent dans un objectif d'apprentissage personnel ou pour le développement de nouvelles compétences.

D'avantage mobilisé, le motif civique distingue les « militants » des « participants civiques classiques ». Les premiers, souvent politisés et engagés dans différents mouvements, associatifs, syndicaux ou politiques ; se différencient des seconds qui se saisissent des dispositifs de démocratie participative comme lieux d'expression de leurs idées, leur avis et comme outils de contrôle de la puissance publique locale et nationale. A titre d'exemple, une lycéenne interrogée expliquait participer au budget participatif¹⁹ pour « savoir où va l'argent public ». Ainsi, un engagement citoyen dans une démarche participative, particulièrement sur le long terme, pourrait être un outil de contrôle que les citoyens seraient en mesure de mobiliser dans le cadre de la construction de la politique de la ville et des contrats de ville. Bien que l'intérêt personnel soit un objet de motivation de certains participants pour adhérer aux démarches participatives, cet intérêt du citoyen se retrouve « noyé » dans le cadre des réunions collectives, remplacé par un intérêt général ou collectif prédominant. De plus, de nombreux acteurs justifient leur engagement sur le long terme par une recherche de lien social. Effectivement, une politique de convivialité est souvent annexée à la mise en place de mouvement de participation. Pour l'exemple des contrats de ville, les réunions des conseils citoyens sont un moyen de « faire connaissance » et de rencontrer les habitants et acteurs économiques ou associatifs du quartier. Dans une moindre mesure, les réunions de l'interconseil²⁰ permettent de rencontrer les populations des autres QPV de l'intercommunalité. Certains dispositifs participatifs dynamiques permettent aux populations résidant dans la même zone prioritaire de créer de nouveaux liens sociaux et de redynamiser leur vie sociale. A l'échelle locale, les conseillers citoyens de Nantes Métropole estimaient qu'ils avaient pu développer, par le biais des conseils citoyens leur compétence en participation mais également en création de lien social²¹. Enfin, bien qu'insuffisant pour garantir une participation régulière, l'enrichissement venant des différents apprentissages réalisés au cours de l'engagement citoyen encouragent les participants à prendre part aux processus de démocratie participative. Ainsi, à l'échelle locale, il ressort des études de RésOVilles pour les conseils citoyens de Nantes-Métropole que 48% des habitants engagés au sein des conseils citoyens se sont engagés pour « apprendre des choses » et 35% d'entre eux ont intégré le conseil citoyen par « curiosité pour la démarche participative »²²

La participation citoyenne permet ainsi de renforcer l'autonomisation des citoyens, en leur faisant directement participer afin de prendre en compte leur parole pour améliorer la pertinence de la politique publique de la ville et du renouvellement urbain.

¹⁹ L'objet d'étude des travaux de Mazeaud et de Talpin était un budget participatif mis en place dans un lycée

²⁰ L'inter-conseil est une spécificité nantaise désignant la réunion de l'ensemble des conseils citoyens de la métropole nantaise

²¹ 6% des conseillers citoyens de Nantes-Métropole estime avoir développé leur compétence en lien social. Panorama des conseils citoyens de Bretagne et Pays de la Loire – 2014-2021 : un outil à consolider, une opportunité à saisir – RésOVilles

²² Annexe 7.2 – Panorama des Conseils citoyens de Bretagne et Pays de la Loire – RésOVilles

La politique de la ville concerne directement le cadre de vie de milliers de personnes les plus précaires et fragiles, à cet égard, l'obligation pour les services de l'Etat d'intégrer la participation citoyenne aux contrats de ville a été renouvelée (§2)

§ 2 - Un renouvellement de l'impératif participatif aux contrats de ville

Chaque contrat de ville devra faire apparaître et intégrer les éléments d'actions issus de la participation citoyenne mis en place sur le territoire (A). Néanmoins, le renouvellement de cet impératif participatif s'est accompagné d'un assouplissement du cadre juridique (B).

A - L'intégration nécessaire de la participation citoyenne aux contrats de ville

La participation citoyenne n'est pas anecdotique dans le cadre de la rédaction des contrats de ville. Les nombreux atouts liés à ces démarches innovantes lui offrant une place centrale dans la démarche de renouvellement des contrats de ville.

Nonobstant l'absence de définition précise à la démocratie participative, l'intégration de la parole populaire à la politique de la ville, tant pour les projets de renouvellement urbain que pour les contrats de ville est une obligation juridique. Assurément l'article 1 de la Loi Lamy dispose « Elle s'inscrit dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place des conseils citoyens », de plus, l'article 7 rajoute « Un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives [...] Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de villes ». Elle pose ainsi le principe d'une participation des habitants à la co-construction des contrats de ville et leur pilotage à travers des dispositifs spécifiques : les Conseils citoyens. L'intégration de la parole citoyenne et sa prise en compte ne représentent plus une simple possibilité mais véritablement une contrainte juridique.

Si la participation sous la forme des conseils citoyens était déjà prévue et obligatoire lors de la rédaction des premiers contrats de ville modernes en 2014, cette dernière n'a pas pu se mettre en place sur l'ensemble des 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville français. En effet, la concomitance des procédures relatives à l'élaboration du contrat de ville et la temporalité des démarches participatives ont rendu impossible une participation effective des citoyens au premier contrat de ville. Dans son rapport de 2016²³, l'Observatoire de la politique de la ville (ONPV) ne recensait que 860 QPV dotés d'un conseil citoyen, autrement dit, 56,8% des quartiers prioritaires de la politique de la ville étaient couverts par un conseil citoyen.

Face à cette situation, la signature des documents contractuels en dehors de la constitution des conseils citoyens a été validée par une circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration du contrat de ville. Néanmoins, cette dernière précise la nécessité d'une « mise en œuvre engagée dans les meilleurs délais », elle permet la participation citoyenne par n'importe quels moyens en cas d'impossibilité ou de retard dans le développement des conseils citoyens sur le territoire.

L'obligation d'une participation citoyenne a par ailleurs été clairement exprimée par Olivier Klein, ministre délégué en charge de la ville et du logement, lors de son discours au Sénat

²³Chapet H, Boucherak E, Yamaren N, MalkiS.(2023), *Les démarches participatives dans les quartier prioritaires. Etats des Lieux 2014-2023* ; [Rapport de l'ANCT]

du 13 avril 2013²⁴. Cette audition au Sénat sur la politique du logement a été l'occasion pour le ministre chargé de la politique de la ville d'insister sur la nécessité et l'obligation d'associer le citoyen à la nouvelle démarche de contractualisation.

En outre, cet enjeu a été réaffirmé par le lancement, le 6 mars dernier, de la commission « participation citoyenne des quartiers », aussi dénommée « Commission Mechmache »²⁵, par le gouvernement lors d'une réunion de lancement. Constituée de collègues hétéroclites d'habitants, d'associations, d'experts, d'élus et de professionnels, cette commission nationale a pour objet de « s'assurer que la parole des habitants soit bien prise en compte », de manière effective et réelle dans les processus de contractualisation de la politique de la ville.

Cette dernière a alors produit un document de cadrage, annexé à la circulaire ministérielle de mai 2023 relative à l'organisation de la participation citoyenne, détaillant les règles à suivre pour s'assurer d'une participation citoyenne la plus fidèle à la réalité du quartier.

Par ailleurs, bien qu'aucun contrôle ou sanction, autre que la nullité du contrat de ville, soit à prévoir en cas de non-respect des conditions de la participation citoyenne, ces derniers sont sous-entendus. En effet, la loi Lamy de 2014 fait référence dans son premier article d'une évaluation des politiques publiques mises en œuvre dans les quartiers et particulièrement d'une évaluation « des progrès en matière de participation des habitants aux instances décisionnelles de la politiques de la ville ». Pour mener ces évaluations, il a été institué un Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) dont les missions principales sont l'analyse de situation et des trajectoires des résidents des QPV mais aussi de contribuer à l'évaluation et l'évolution de la mise en œuvre de la politique de la ville dans les quartiers de géographie prioritaire.

Une autre forme de contrôle du développement des méthodes participatives sur les territoires intervient en a parte. Sans être vraiment révélé, la circulaire précise que la commission Mechmache se rendra dans différents départements français afin d'y animer des temps d'échanges auprès des représentants étatiques dans le département. Enfin, la circulaire précise également qu'une synthèse départementale devra être remis non seulement au président de la commission « participation citoyenne », Mohamed Mechmache mais également au directeur général de l'ANCT. La remise de cette synthèse suppose probablement une « vérification » de la mise en œuvre des « bonnes pratiques », développées dans la circulaire, sur les territoires prioritaires.

Bien que des contrôles d'une prise en compte effective de la participation ait lieu, le cadre juridique de mise en place de cette dernière s'est, dans un certain sens, légèrement complexifié (B)

B - La complexification du cadre juridique de la participation citoyenne

Auparavant limité à la mise en place des conseils citoyens, la participation citoyenne pour les contrats de ville 2024-2030, s'est complexifié dans le sens où la participation citoyenne ne peut désormais simplement se limiter au cadre et instances déjà existantes sur le territoire.

²⁴ Discours de Olivier Klein, ministre délégué chargé de la Ville et du Logement, audition devant la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, 13 avril 2023

²⁵Du nom du Président de la Commission, M.Mohamed MECHMACHE, co-auteur du rapport « *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* », fondateur de la coordination « Pas sans nous »

Elle nécessite la participation de nouveaux acteurs et la mise en place d'un « aller-vers » important.

Envoyée aux préfets de région et de département couverts par les dispositifs politiques de la ville nécessitant la rédaction de contrats de ville, l'instruction du 15 mai 2023 pose le cadre juridique de l'organisation de la participation citoyenne dans le cadre de la démarche « Quartiers 2030 ». Face à l'inefficacité des procédures de démocratie participative ou directe « classiques » étatiques et territoriales, dans le cadre de la politique de la ville, le développement de nouvelles formes d'actions permettant la participation des individus dans les quartiers prioritaires semble indispensable.

De prime abord, la politique de la ville, partenariale entre les services locaux et étatiques est une compétence intercommunale. Les conclusions du rapport Sieur « Demain La Ville » démontrant l'importance d'une mise en œuvre intercommunale de la politique de cohésion sociale et de la ville. Si avant la promulgation de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, la répartition de la compétence « politique de la ville » était complexe, depuis l'entrée en vigueur de la loi Lamy, cette compétence a été uniformisée rendant cette compétence est obligatoire pour l'ensemble des EPCI, indépendamment de leur date de création²⁶. Par conséquent, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles sont désormais compétentes pour conduire avec les services de l'Etat, la politique de la ville sur leur territoire concerné par la géographie prioritaire.

Une actualité récente souligne d'ailleurs le mécontentement de certains élus locaux face à ces ambitions de co-construction. Comme le souligne la présidente de France Urbaine²⁷, Johanna Rolland, certains souhaiteraient effectivement se voir confier la gestion du « Budget opérationnel de programme 147 »²⁸, dit BOP 147 relatifs à des crédits spécifiques de « réussite éducative » et à la « prévention de la délinquance »²⁹.

Par conséquent, la compétence étant intercommunale et étatique, les procédés classiquement utilisés en démocratie directe ou participative ne sont pas adaptés à la mise en place de procédures de participation dans le cadre des contrats de ville. En effet, les démarches phare et régulièrement désirées par la population française ne peuvent être utilisées dans le cadre du renouvellement et du pilotage des « pactes des quartiers ». Largement encadrés par la Constitution et le Code général des collectivités territoriales, ces actions participatives doivent répondre à des critères d'organisation et des conditions strictes ne permettant pas une participation optimale dans le cadre des contrats de ville.

D'un côté, le référendum local encadré par l'article 72-1 de la Constitution dont le second alinéa dispose « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération

²⁶Letanoux, M. (2022). *Encyclopédie des collectivités locales*. Dalloz, folio 1050, pages 209-226

²⁷France Urbaine est une association de référence française issue de la fusion de de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) et de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF). Elle représente de manière pluraliste, les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et les grandes villes de France tout en promouvant l'alliance des territoires et la diversité urbaine.

²⁸Le BOP constitue une déclinaison d'objectifs et des résultats attendus d'un programme selon un critère fonctionnel ou géographique. Le BOP 147 désigne ainsi les crédits accordés à la politique de la ville

²⁹Cormier B, (2023). *Réforme institutionnelle : France Urbaine appelle à « donner du sens pour rassembler les français »*, article publié dans France Urbaine, 13/03/2023

ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ». En outre, l'article LO1112-1 du CGCT rappelle « L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité ». Le cadre juridique est clair, le référendum local est un outil de démocratie participative exclusif aux collectivités territoriales. Or, l'alinéa premier de l'article 72 de la Constitution désigne comme collectivités territoriales de la République française : les communes, les départements, les régions, ainsi que les collectivités territoriales à statut particulier et les collectivités d'Outre-Mer de l'article 74 de la Constitution. Les établissements publics de coopération intercommunale n'étant donc pas des collectivités territoriales au sens strict de la réglementation, ils ne peuvent avoir recours au référendum local. Par conséquent, ce procédé ne peut être utilisé dans le cadre de la participation citoyenne aux contrats de ville par les intercommunalités et les services de l'Etat concernés.

Pareillement, la consultation locale est un procédé de démocratie locale inefficace dans le cadre de la politique de la ville. Cette dernière est encadrée, pour les communes par les articles L1112-15 à L1112-23 du CGCT. Toutefois, les règles sont différentes pour les intercommunalités. Les consultations intercommunales sont régies par l'article L5211-49 du CGCT disposant que « Les électeurs des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être consultés sur les décisions que l'organe délibérant ou le président de cet établissement sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de l'établissement ». Dès lors, la politique de la ville étant de la compétence des EPCI, il n'y a visiblement aucun obstacle juridique à l'utilisation de cet outil.

Cependant, il pourrait être réducteur d'exclure de facto l'ensemble des personnes non inscrites sur les listes électorales, particulièrement les mineurs et les personnes de nationalité étrangère. Or, ces « catégories » de population sont largement majoritaires au sein des QPV. De plus, cela impliquerait également d'intégrer les citoyens ne résidant pas dans les zones concernées par la géographie prioritaire sur le territoire de l'intercommunalité, la consultation intercommunale ne pouvant volontairement inclure que les personnes intéressées, autrement dit directement impactées par la décision prise³⁰. La loi Lamy et l'instruction de 2023 sur la participation citoyenne évoquant principalement la « participation des habitants des quartiers prioritaires » sans évoquer les personnes dont le cadre de vie est extérieur à cette zone prioritaire.

Face à cette inadaptabilité des méthodes « classiques » de participation citoyenne, la commission Mehmache a produit un document de cadrage, annexé à la circulaire ministérielle de mai 2023 relative à l'organisation de la participation citoyenne, détaillant les règles à suivre pour s'assurer d'une participation citoyenne la plus fidèle à la réalité du quartier. L'organisation exposée dans le cadre de cette circulaire complexifie la participation au sein des quartiers, les services étatiques et intercommunaux ne pouvant plus simplement se contenter d'une participation à la marge des individus. Les modalités de participations se définissent ainsi en divers temps participatifs se déroulant en trois phases, afin de permettre l'intégration de l'expérience et l'expertise citoyenne à l'écriture des contrats de ville :

³⁰ A la différence de la consultation environnementale qui ne concerne que les citoyens directement intéressés par le projet ayant un impact pour l'environnement

- Une étape de « libération de la parole citoyenne »
- Une étape de reconnaissance et d'un appui de l'expertise citoyenne
- Une étape d'association et de co-construction de la stratégie évaluative

La circulaire fournit un cadre de référence pour l'organisation de la concertation citoyenne, principalement sur les formes et sur la temporalité de cette dernière. A cet égard, il est rappelé que les réunions doivent, dans la mesure du possible, se tenir sur des plages horaires et des lieux adaptés au quotidien et aux résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Si la circulaire donne des éléments de cadrage et un calendrier à tenir pour les services de l'Etat en charge de la rédaction des contrats de ville, elle reste souple sur les modalités opérationnelles de mise en œuvre. Assurément, aucune autre directive majeure, à l'exception de l'ouverture à un public élargi que celui des conseils citoyens et des partenaires associatifs et institutionnels locaux déjà impliqués n'est fournie. A partir du moment où la libre expression est garantie, toutes les formes de participation citoyenne sont envisageables, la commission ne faisant que proposer quelques exemples et formes récurrentes de participation citoyenne au niveau local.

Néanmoins, les services centraux insistent fortement sur la nécessité de permettre une concertation la plus adaptée et dans la mesure du possible, une concertation spécialisée pour chaque QPV. L'évolution majeure par rapport à la précédente génération de contrats de ville réside dans la mise en place plus importantes aux « habitants » lambda, ceux ne participant ni aux instances installées par l'Etat, ni aux dispositifs participatifs développés par les services intercommunaux.

Dès lors, il ressort que la participation citoyenne dans le cadre des contrats de ville est spécifique et particulière à de nombreux égards (Section 2)

Section 2 - Une contractualisation à la participation citoyenne singulière

Cette contractualisation de la politique de la ville est singulière en ce qu'elle implique une diversité d'acteurs mobilisables (§1). C'est d'ailleurs cette singularité qui entrainera un véritable échec de l'action publique à mettre en place une participation citoyenne dans les QPV (§2).

§ 1 - Une participation citoyenne à la comitologie singulière par la diversification des acteurs mobilisables

Les populations participantes aux processus participatifs dans le cadre du renouvellement des contrats de ville dénotent ce qu'elle implique des acteurs qui ne sont juridiquement pas mobilisables dans le cadre de la participation citoyenne étatique (A) et qu'elles participent par le biais d'instances réservées à la politique de la ville, les conseils citoyens (B)

A - L'implication renforcée des acteurs civils de quartier prioritaire

La participation citoyenne dans le cadre de la politique de la ville se singularise par la diversité des acteurs mobilisables. Ces acteurs sont pluriels, l'acteur moteur étant l'habitant qui est particulièrement mobilisé dans le cadre de la politique de la ville.

Cette notion « d'habitant » est primordiale. En effet, si couramment et juridiquement cette participation est régulièrement désignée sous l'expression de « participation citoyenne », cette désignation est incorrecte dans le cadre de la politique de la ville. La construction des contrats de ville doit émaner particulièrement des habitants des quartiers prioritaires de la

politique de la ville, excluant de facto l'ensemble des personnes ne résidant pas dans une zone classée en géographie prioritaire. Ce choix peut notamment être expliqué par les nombreux stéréotypes existants autour de la population de ces zones souvent désignées comme « sensibles ». Ainsi, autoriser uniquement la participation de ces résidents, utilisateurs quotidiens de ces espaces, permettrait d'obtenir des résultats non biaisés sur les réalités de terrain et sur les besoins réelles des habitants.

Par ailleurs, une réflexion doit être menée sur la notion de citoyen. Assurément, est citoyen, au sens de la loi et du règlement un individu remplissant les conditions suivantes :

- Il faut être de nationalité française
- Il faut jouir de ces droits civils et politiques
- Être majeur, autrement dit être âgé d'au moins 18 ans

Comme l'expose les études de population, réduire la population participante aux citoyens des quartiers prioritaires serait réducteur. Les données rendues dans le cadre de la politique de la ville montrent une part prédominante de personnes de nationalité étrangère dans les QPV. Si au niveau national la population étrangère vivant en France s'élève à 5,2 millions de personnes³¹. Si au niveau national seul 7,7% de la population est étrangère, ce taux est beaucoup plus élevé dans les quartiers « populaires », régulièrement autour 28%. Ainsi, par exemple à l'échelle locale, pour le département de la Loire-Atlantique nous pouvons sélectionner quatre quartiers prioritaires sur les trois intercommunalités³² :

- Sur le quartier de Bellevue, appartenant au territoire de Nantes Métropole : la population du quartier est composée à 20,9% de personnes de nationalité étrangère
- Pour le quartier des Dervallières, sur le territoire de Nantes Métropole : 31,7% de personnes étrangères résident sur le quartier
- Sur le quartier de Ville Ouest, quartier prioritaire de la CARENE : la population du quartier est composée de 15,3% de personnes de nationalité étrangère
- Enfin, sur le quartier de la Ville aux Roses à Châteaubriant, la population du quartier est composée de 29,2% de personnes d'origine étrangère

Ces personnes, naturellement privées du droit de vote dans le cadre des procédures traditionnelles sont susceptibles d'être également exclues de la participation pour le contrat de ville.

Par ailleurs, la notion d'habitants permet également d'intégrer les populations plus jeunes : les enfants. Ces derniers ne jouissant pas de l'intégralité de droits provenant de la qualité de citoyen, ils ne peuvent prendre part aux « votes traditionnels » de démocratie participative. Or, cette « catégorie » de population ne doit pas être négligée en raison de son importance numérique. Par exemple, sur nos quartiers de référence :

- Bellevue : 38,6% de la population a moins de 25 ans
- Les Dervallières : 41,9% de la population a moins de 25 ans

³¹ Données INSEE – L'essentiel sur ... les immigrés et les étrangers

³² Ces quartiers ont spécifiquement été sélectionnés. Ce sont les QPV les plus peuplés sur chacun des contrats de ville. Pour le contrat métropolitain, il a été fait le choix de sélectionner deux des quartiers représentatifs de la politique de la ville, le quartier de Bellevue étant le quartier le plus peuplé et le quartier des Dervallières le second plus dense en termes de superficie.

- La Ville Ouest : 40% de la population a moins de 25 ans
- La Ville aux Roses : 40,7% de la population a moins de 25 ans

Dès lors, la part des moins de 25 ans dans les quartiers prioritaires est bien plus importante que sur les zones non intégrées à la géographie prioritaire³³. Au regard de leur importance, il est nécessaire de les intégrer. Cela suppose alors de s'écarter, encore une fois, de la notion réductrice de citoyen.

La participation dans le cadre du contrat de ville s'adresse à un plus large périmètre de personnes. Ainsi dans une enquête sur les terminaisons vocales utilisées dans les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), ancêtres des contrats de ville, il était déjà relevé que l'utilisation du terme « habitants » était nettement préférée aux autres termes administratifs qui auraient pu être utilisés comme usagers, citoyens, administrés, voir client³⁴. Par conséquence, l'utilisation du terme « habitant » recoupe davantage la réalité de la population des quartiers.

En outre, si les habitants sont mobilisables, les acteurs économiques et les associations présentes sur les quartiers prioritaires restent des acteurs-clé, qu'il est nécessaire de mobiliser dans le cadre de la participation citoyenne.

D'un côté, les associations sont un acteur privilégié de la politique de la ville. Effectivement, si les associations sont un acteur majeur en France, avec 1,3 millions d'associations³⁵, nombreuses sont celles intervenant dans le cadre de la politique de la ville, dans le cadre du BOP 147, pour assurer une présence sur le territoire. Ces associations sont également clé car elles répondent chaque année à l'appel à projet lancé dans le cadre du contrat de ville, pour les services compétents, afin d'obtenir des subventions pour la mise en place de leur projet sur le territoire prioritaire. Leurs actions peuvent intégrer pleinement le contrat de ville, l'appel à projets posant des principes et priorités d'action autour des « piliers » du contrat de ville.

Par exemple, dans le cadre de l'absence de renouvellement de convention d'adultes-relais³⁶, le service politique de la ville de Loire-Atlantique a lancé un appel à manifestation d'intérêts, reprenant les enjeux prioritaires du futur pacte des quartiers. Pour 2023, l'Etat et les collectivités territoriales ont par exemple souhaité prioriser les financements sur des projets englobant un ou plusieurs des enjeux suivants :

- Soutien aux actions de solidarités et favorisation des transitions.
- Accès aux droits et insertion.

³³Données INSEE et SIG Ville pour le département de Loire-Atlantique

³⁴Crozet P, Rangeon F (2006) *Le public dans les contrats de ville : habitant, citoyen ou client ?* Politiques et management public, vol 24, n°4. L'action publique au risque du client ? Client-centrisme et citoyenneté, quinzième colloque international de Lille.

³⁵ Les chiffres clés de la vie associative 2023– Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

³⁶Les « adultes-relais » sont un dispositif spécifique de la politique de la ville. Les contrats d'adultes-relais sont des contrats aidés, à destination des populations âgées de plus de 26 ans qui résident dans les quartiers politiques de la ville. Les personnes titulaires de ces contrats mènent des missions de médiation dans les QPV. Les contrats sont attribués aux structures employeuses par le biais de conventions triennales renouvelables une fois.

- Offre d'activités, de loisirs et d'animation notamment en période de vacances scolaires et estivales³⁷.
- Prévention de la délinquance.
- La lutte contre les fractures électroniques.

Les adultes-relais étant un dispositif spécifique à la politique de la ville, porté principalement par des associations ou des organismes à but non-lucratif, il en ressort qu'elles sont un partenaire majeur qu'il convient d'associer à la construction du futur contrat de ville ainsi qu'à la participation citoyenne.

Enfin, un dernier acteur peut se mobiliser avec les associations : les acteurs économiques. Ces derniers sont inscrits à l'article 1 de la loi Lamy comme un élément clé de la co-construction des contrats de ville « dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques ».

A cet égard, le tissu économique sur les quartiers prioritaires est assez développé, pour nos quartiers de référence :

- Sur le quartier de Bellevue : il a été recensé 935 établissements (y compris ceux dont le nombre de salarié est inconnu ou non enregistré)
- Sur le quartier des Dervallières : il a été recensé 228 établissements (y compris ceux dont le nombre de salarié est inconnu ou non enregistré)
- Sur le quartier de la Ville Ouest à Saint-Nazaire : il a été recensé 219 établissements (y compris ceux dont le nombre de salarié est inconnu ou non enregistré)
- Sur le quartier de la ville aux Roses sur le territoire de l'EPCI de Châteaubriant-Derval : il a été recensé 35 établissements (y compris ceux dont le nombre de salarié est inconnu ou non enregistré)

Ainsi, les taux de création et de mutation des entreprises est supérieur aux moyennes cumulées, dès lors les entreprises peuvent être mobilisées dans le cadre de la participation citoyenne même si les chefs d'entreprises ou les salariés ne rendent pas sur le quartier sur lequel l'entreprise est implantée. Dès lors la participation est plurielle en raison de la diversité d'acteurs mobilisables.

D'autant plus que ces acteurs peuvent également participer à l'expression citoyenne par le biais d'un outil spécifique à la politique de la ville : les conseils citoyens (B)

B - Les conseils citoyens : instance marquant l'implication des acteurs publics au processus consultatif

Les conseils citoyens sont un outil indispensable et mobilisable dans le cadre du renouvellement des contrats de ville. Bien que ces derniers aient été jugés, par la circulaire de mai 2023 relative aux modalités d'organisation de la participation citoyenne, être insuffisants pour garantir une participation optimale des habitants, les conseils citoyens ont été spécialement mis en place pour la politique de la ville. Assurément, cet outil est spécifique aux contrats de ville, et plus globalement, à la politique de la ville, ayant été mis

³⁷Notamment par le biais du dispositif « Quartiers d'été », mis en place en 2020 à la suite de la crise sanitaire, et reconduit pour la troisième fois en 2023. Il s'agit d'un dispositif destiné à animer les quartiers défavorisés par des activités festives, culturelles ou éducatives durant les congés estivaux.

en place par la loi Lamy de 2014 afin de concourir à la mise en œuvre, l'élaboration et l'évaluation des contrats de ville.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2023, l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) dénombrait 1034 conseils citoyens sur l'ensemble du territoire³⁸, dont 55% étaient actifs et 17% en veille³⁹. Ces derniers sont mis en place, sur la base d'un diagnostic des pratiques et démarches participatives, sur chaque quartier prioritaire (permettant de s'interroger sur l'absence de conseils citoyens sur 2% des quartiers).

Face aux imprévus de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 et du cadre de référence des conseils citoyens, rédigé en juin 2014, sur les modalités de création et de fonctionnement des conseils citoyens, la circulaire du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens vient préciser le cadre juridique pour tenter d'harmoniser les pratiques sur l'ensemble des quartiers prioritaires. Au regard de l'ensemble de conseils citoyens corpus, il ressort que le cadre de création est relativement souple. Les modalités de création devaient ainsi prendre en compte les contextes locaux et les habitudes déjà existantes sur le territoire local. Si la circulaire rappelle la nécessité de mettre en place un conseil sur chaque quartier, elle pose un périmètre plus large dans certaines circonstances. Ainsi, sur certains territoires, en raison de dynamiques préexistantes ou de cohérence liées aux projets de renouvellement urbain (ANRU), l'élargissement du conseil citoyen à plusieurs quartiers est envisageable. Cela permet ainsi de se conforter à la réalité du « terrain », autrement dit au quotidien des résidents des QPV.

Au niveau national, l'ONPV précisait qu'en 2016, seuls 74% des conseils citoyens ne couvraient qu'un seul quartier prioritaire. Pour prendre l'exemple local de la Loire-Atlantique, le territoire composé de 19 QPV ne connaît que 12 conseils citoyens. Effectivement, sur le territoire métropolitain, il est possible de recenser de conseils citoyens couvrant les territoires suivants⁴⁰ :

- Les Dervallières,
- Le Grand Bellevue⁴¹,
- Le Breil,
- Château-Rezé,
- Le Sillon de Bretagne,
- Plaisance,
- Bottière-Pin Sec,
- Malakoff,
- Nantes Nord : ce conseil citoyen est issu du regroupement de deux quartiers prioritaires situés dans le nord de l'intercommunalité.

³⁸Annexe 6.1 – Carte des conseils citoyens recensés sur le territoire français

³⁹ Annexe 6.2 – Carte des dynamiques des conseils citoyens par département au 1^{er} janvier 2023

⁴⁰ Annexe 6.4 – Carte des conseils citoyens sur Nantes-métropole

⁴¹S'étendant sur les territoires limitrophes de Nantes et Saint-Herblain, le conseil citoyen du quartier de Bellevue a été désigné comme le conseil citoyen du « Grand Bellevue ». Ce nom fait également référence aux projets de renouvellement urbain menés sur le QPV.

Il n'y a ce jour aucun conseil citoyen sur le territoire de Châteaubriant. Pour le territoire de St Nazaire, la collectivité s'est inspirée d'un organe déjà viable, le conseil de quartier à laquelle elle a désormais ajouté des membres supplémentaires, nécessairement issus des QPV pour donner « naissance » aux conseils citoyens de quartier. Dès lors, leur territoire d'action s'étend au-delà des frontières de la géographie prioritaire. Deux conseils citoyens couvrent ainsi les QPV nazairiens⁴² :

- Le Conseil nord couvrant les quartiers de Prézégat et Robespierre-Petit Caporal.
- Le Conseil ouest couvrant le QPV Ville ouest.

En outre, si le nombre de personnes composant le conseil citoyen est libre⁴³, leurs modalités de désignation et de nomination sont en principe régies par des règles plus strictes. Ainsi, les conseils citoyens doivent être composés de deux collèges distincts : le collège « habitants » et le collège « acteurs économiques et associatifs ».

Le collège habitants, devant représenter au moins 50% de l'effectif total, et d'un collège « associations et acteurs locaux », permettant la représentation d'association ou autres collectifs implantés sur le territoire ou exerçant une activité professionnelle ou associative sur le territoire prioritaire. Néanmoins, il est à souligner que les membres du collège « acteurs locaux et associatifs » sont désignés à la suite d'un appel à candidature, ce qui n'est pas le cas des membres du collège habitants. Ils sont « normalement » désignés selon un tirage au sort. Cette modalité a notamment été développée « afin de garantir la représentation de l'ensemble de la population au sein du collège habitant ».

Pourtant l'instauration du tirage au sort pour la participation citoyenne n'est pas nouvelle. En France, cette modalité a également été utilisée pour la Convention Citoyenne pour le climat en 2019, ou plus récemment en 2022 pour la convention citoyenne sur la fin de vie. Aussi, en Allemagne ou en Espagne, le tirage au sort a été utilisé dans le cadre de la démocratie participative lors de l'utilisation de budgets participatifs⁴⁴. Le tirage au sort permet ainsi d'éviter, dans la mesure du possible, une instrumentalisation des conseillers citoyens. Toutefois, les risques sont plus importants pour le collège associatif et professionnels, le tirage au sort n'étant pas obligatoire et les candidatures relativement libres, il est parfois arrivé que les équipes municipales sélectionnent certains profils spécifiques, emmenant à s'interroger sur l'indépendance du conseil citoyen.

Or, c'est l'indépendance qui donne au conseil citoyen leur importance et particularité dans le cadre de la politique de la ville. Au regard des règles régissant le fonctionnement des conseils citoyens, et particulièrement l'article 7 de la loi Lamy qui dispose « Les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et inscrivent leurs actions dans le cadre des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité ». Les conseils citoyens sont censés être une force de propositions pour les acteurs et organes du contrat de ville, l'objectif étant à terme de libérer la parole citoyenne afin de favoriser l'expression des habitants auprès des acteurs institutionnels intercommunaux et étatiques.

⁴² Annexe 6.1 – Carte des conseils citoyens de quartiers de Saint-Nazaire

⁴³ Ministère des Droits des femmes, de la ville, de la Jeunesse et des Sports. « Conseils citoyens, Cadre de référence ». 2014

⁴⁴ Courant D, Sintomer Y (2019), Le tirage au sort au XXIème siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique, Participation n°23, pages 5 à 32

L'ensemble de ces acteurs mobilisables et le constat d'une absence de mobilisation pérenne de ces derniers montrent clairement l'échec de l'action publique à mettre en place une participation citoyenne efficace dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (§2).

§ 2 - L'échec de l'action publique à la mise en place de la participation citoyenne

Le constat de l'échec de l'action publique est pluriel. Tout d'abord l'absence de représentativité des panels citoyens dans les quartiers montrent les freins de ces derniers à participer (A), mais aussi un échec des modalités spécialement mises en place par les services de l'Etat (B)

A - L'absence de représentativité comme symbole de l'accumulation des freins à la participation des populations prioritaires

Bien que plusieurs méthodes et groupes d'acteurs soient mobilisables pour organiser une participation citoyenne aux contrats de ville, les personnes participantes ne sont que rarement représentatives de la population des QPV.

Derrière le mythe de la représentativité parfaite, se cache néanmoins une réalité certaine : l'absence de représentation de certaines « catégories » d'acteurs et plus globalement le désintérêt des français aux démarches participatives et à la vie politique comme en témoigne le taux d'abstention aux dernières élections présidentielles. Les démarches participatives indépendamment de la politique publique à laquelle elles concourent, souffrent toutes de ce manque de représentativité. En effet, la plupart des évaluations menées sur les dispositifs participatifs actent d'une absence de renouvellement de la participation citoyenne. Finalement, ces démarches visant à intégrer les publics les plus éloignés ne font que les exclure davantage. Les auteurs et spécialistes évoquaient ainsi le « cens caché » de la participation citoyenne. Cette expression développée dans un ouvrage de 1978 « Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique » de Daniel Gaxie désigne les formes cachées d'exclusion aux mécanismes politiques et démocratiques et témoigne d'une inégale maîtrise des instruments de la politique. Dès lors, de nombreux mécanismes individuels et collectifs permettent de comprendre la participation très inégale des citoyens aux choses publiques.

Premièrement, l'un des freins à la participation citoyenne est l'absence de réelle connaissance, par les futurs participants, des règles et « coutumes » du domaine dans lequel ils s'appêtent à s'impliquer. Ils sont alors naturellement exclus, souvent de leur propre volonté, du dispositif par l'absence de connaissances des règles régissant les interactions au sein des dispositifs participatifs. Par conséquent, le public majoritaire est, à nouveau, composé des habitués, voir même de professionnels de la participation.

Dans le cadre de la politique de la ville et de la mise en œuvre des conseils citoyens, il ressort d'un fort manque de représentativité de ces derniers. Cette carence de représentativité est notamment liée à l'insuffisance du nombre de participants dans les conseils citoyens. Par exemple, à l'échelle locale, pour le QPV Malakoff, l'arrêté préfectoral de composition mentionne 5 membres habitants actifs, en réalité, le contexte actuel du quartier montre que seuls trois habitants sont engagés de manière pro-active dans le conseil citoyen. Si le nombre de participants peut être un obstacle, l'homogénéité des profils des participants est l'indicateur majeur d'une absence de représentativité des conseils citoyens.

A l'échelle locale, pour les conseils citoyens de la région Bretagne et Pays de la Loire, RésOville recense une sur-représentation de certains « profils ». Ainsi, dans la métropole

78% des personnes membres des conseils citoyens sont âgées de plus de 50 ans, plus précisément presque un conseiller sur deux est âgé de plus de 60 ans.⁴⁵ Assurément, l'étude menée en 2016 par l'ONPV révèle que les moins de 25 ans ne représentent que 8% des membres des conseils citoyens alors que ces derniers constituent une majorité des habitants des QPV. A l'image des données nationales récoltées, les jeunes de 16 à 19 ans ne représentent que 3% des membres des conseils citoyens métropolitains. La proportion de mineurs participants est dérisoire. Ainsi, cette sous-représentation des jeunes dans les instances du contrat de ville devient un obstacle indéniable à une participation citoyenne équilibrée. Cette sous-représentation des jeunes s'explique toutefois par leur éloignement des formes institutionnalisées de participation mais encore, dans certains cas, leur absence de représentation peut être liée à un départ du quartier pour le cursus universitaire ou scolaire.

De plus, si les femmes sont légèrement sur-représentées au sein des conseils citoyens, c'est aussi le cas des personnes à la retraite, autrement dit, des personnes étant disponibles lors des réunions, qui se tiennent souvent au milieu de la journée, sur des plages horaires inaccessibles aux personnes actives.

Il existe donc réellement un déficit de représentation des habitants des quartiers prioritaires de la politique de ville. Idéalement, le mode de désignation des membres du collège habitant devait éviter le manque de représentativité. Effectivement, par le biais du tirage au sort, le collège devrait apparaître comme représentatif. Bien qu'insufflé par la loi, ce n'est pas l'unique mode de désignation des conseillers citoyens. Ce processus est exigeant et peut être perçu par les habitants tirés au sort comme une obligation légale et comme « une discrimination par ceux qui n'ont pas été nommés ». En 2018, 38% des conseils se sont constitués par l'appel à volontaire sans aucun mode de tirage au sort⁴⁶, tandis que 27% d'entre eux se sont formés sur un modèle hybride de tirage au sort et d'appel à une liste de volontaire. Le tirage au sort, bien qu'étant mathématiquement une méthode fiable, suppose par la suite un investissement des acteurs institutionnels dans le fonctionnement, la formation et le suivi de ces nouveaux participants, n'étant pas des habitués de la participation et de la vie politique et institutionnelle.

A côté des jeunes, les populations allophones ou nouvellement arrivées en France sont entièrement exclues de la participation, ainsi que les personnes les plus précaires, avec les plus grandes difficultés sociales. Le mouvement ATD Quart Monde⁴⁷ souligne d'ailleurs la multiplication de ces freins à la participation citoyenne, pour ces populations qui tiennent tant à la situation personnelle qu'à une maîtrise insuffisante de la langue et une inaccessibilité de certains discours et documents⁴⁸.

⁴⁵RésOVilles, panorama des conseils citoyens de Bretagne et de Pays de la Loire, 2014-2021 : un outil à consolider, une opportunité à saisir.

⁴⁶ONPV sur la base des données de l'enquête quantitative CGET – 2018. Casillo, Rousseau, Démocratie participatives et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens, page 38.

⁴⁷Il s'agit d'un mouvement fondé par le père Joseph Wresinski. Ce mouvement présent dans 32 pays a pour objectif l'éradication de l'extrême pauvreté et l'émancipation des populations par l'engagement citoyen

⁴⁸ATD Quart Monde (2023). Participation des personnes les plus éloignées dans les conseils citoyens – Etat des lieux et propositions

La représentation imparfaite des citoyens dans les instances participatives est alors multifactorielle, les conseils citoyens souffrant d'une absence de représentativité des profils variés des habitants des quartiers.

Néanmoins, un partenaire privilégié des contrats de ville mariligériens, RésOville⁴⁹ précisait néanmoins que cette recherche de l'exhaustivité n'était pas nécessaire dans le cadre des contrats de ville « Nous faisons l'hypothèse que la représentativité et la diversité dans les conseils citoyens n'est pas forcément un objectif à poursuivre à tout prix. D'une part, parce qu'un collectif ne pourra jamais être vraiment représentatif de tout un quartier (voire de plusieurs quartiers pour certains conseils citoyens). D'autre part, à s'investir dans la mobilisation de personnes dites « représentatives », il y a le risque de laisser de côté un aspect essentiel : la construction et la pérennisation du collectif ». La représentativité parfaite est toujours recherchée, les collectivités, intercommunalités et l'Etat cherchant à recueillir les points de vue et avis du plus grand nombre d'habitants des QPV, à avoir un échantillon participatif le plus représentatif possible pour prendre en compte les besoins de chacun au regard de leur catégorie socio-professionnelle et de leur foyer.

Au-delà d'un manque de représentativité, l'échec de l'action publique s'illustre clairement par une absence de succès à l'intégration des conseils citoyens aux instances de construction du contrat de ville (B)

B - Le constat d'un échec de l'intégration des conseils citoyens aux contrats de ville

Au-delà d'un manque de représentativité au sein des démarches participatives mises en œuvre dans le cadre des contrats de ville, les conseils citoyens sont des outils connaissant aujourd'hui un manque d'effectivité.

Dans son rapport de 2019 sur la démocratie participative dans les quartiers prioritaires, la Commission nationale du débat public⁵⁰ reconnaît que la participation des conseils citoyens au contrat de ville n'est pas effective. Classiquement, en application de la loi Lamy de 2014, « des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain » mais toutefois la réalité est toute autre, les citoyens ne participent qu'à minima à ces instances. Assurément, si des représentants du conseil citoyen assistent régulièrement aux instances, leurs modalités de participation varient.

Les citoyens participent ainsi aux instances comme les comités de pilotage (COPIL), les instances de programmation financière, les groupes thématiques⁵¹ et les instances techniques. Cependant leur présence à l'instance ne garantit pas la co-construction avec les acteurs présents. Comme le souligne certains habitants, leur présence « témoigne d'une place, et non d'un rôle »⁵². Les populations ne font parfois que recevoir de l'information sans co-construction avec les décisions des acteurs étatiques et intercommunaux. A ce titre, à l'échelle nationale alors que 87% des conseils citoyens sont représentés au sein des

⁴⁹RésOville est le centre de ressources de la politique de la ville en Bretagne et Pays de la Loire. Il s'agit d'un partenaire privilégié des services intercommunaux et de l'Etat en charge de la politique de la ville, apportant également un soutien aux conseils citoyens sur la métropole nantaise.

⁵⁰ Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens

⁵¹ Préparation du contrat de ville, réflexion sur des thématiques spécifiques...

⁵²Casillo I, Rousseaux D (2019), Démocratie participatives et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens [Rapport de la CNDP au ministre Jacqueline Gourault et Julien Denormandie].

instances de pilotage, seuls 15% d'entre eux participent réellement à la co-construction de cette instance⁵³, la majeure partie d'entre eux étant simplement informée (38%) ou consultée (48%). A l'échelle locale, sur les régions Bretagne et Pays de la Loire, le même constat est mené par RésOville⁵⁴, l'activité des conseils citoyens tournant davantage autour de la proposition et du montage de projets sur le quartier que sur la participation aux instances du contrat de ville.

Les modalités de participation évoluent entre les instances du contrat de ville. En effet, au sein des groupes thématiques, les citoyens construisent davantage les projets que dans les comités de pilotage. Cette absence de co-construction avec les habitants est d'autant plus marquée au sein des instances de programmation financière où seuls 21% des conseils citoyens interrogés sont associés par une co-construction. S'agissant des décisions financières, ils sont majoritairement consultés ou a minima informés des décisions rendues. Cette réticence de la part des pouvoirs publics à associer les habitants aux instances financières s'explique notamment par les enjeux liés à la dépense publique ; mais aussi aux subventions accordées aux associations et partenaires, certains conseillers citoyens pouvant appartenir à une association ayant déposé un dossier de subvention publique au titre du contrat de ville et à ce titre ne pas être objectifs quant à la décision d'octroi et le montant réclamé. Enfin, les règles liées aux engagements financiers étant complexes, coconstruire avec les citoyens pourrait complexifier davantage une tâche déjà ardue.

Le contrat de ville laisse transparaître une arborescence complexe d'instances auxquelles légalement les conseils citoyens doivent être associés à des fins de co-construction étatique, intercommunale et citoyenne. Ils reçoivent des invitations à participation sans connaître les enjeux propres à chaque instance. Certains peuvent alors développer l'idée d'avoir été invités pour finalement ne pas participer et seulement acter de décisions déjà acquises et décidées entre les services compétents. Élément qui fut par ailleurs remonté par les conseils citoyens de la Métropole nantaise dans leur document de contribution au futur contrat de ville⁵⁵.

Ce constat partagé par les membres des conseils citoyens a été identique, dans une moindre mesure, pour les acteurs institutionnels. Renforcée par le décret de 2017, la place des conseils citoyens est venue bouleverser les pratiques institutionnelles anciennes, le langage développé par chacun des groupes d'acteurs étant radicalement différents. Le décalage entre les instances citoyennes et institutionnelles est vaste, tant dans la forme prise que dans les temporalités. En effet, les formats de COPIL initiaux ne permettaient pas aux conseillers citoyens d'être réellement engagés dans la démarche de co-construction, et l'envoi de certains documents complexes dans des délais courts par les institutions freinent les habitants dans leur réflexion et leur prise de parole, ces derniers n'ayant pas eu le temps d'analyser correctement et collectivement l'ensemble des éléments fournis. L'intégration de populations cumulant les vulnérabilités au sein d'instance auparavant réservées aux techniciens de la politique de la ville et aux élus a bouleversé les méthodes et poussé les services de l'Etat à se réinventer.

En outre, un frein marquant de l'effectivité des conseils citoyens reste leur interdépendance avec les ambitions des collectivités locales et EPCI. Assurément, les élus locaux ont vécu

⁵³Annexe 8– Données nationales sur la participation des conseils citoyens aux instances du contrats de ville (ONPV 2018)

⁵⁴Annexe 7 – Données RésOVilles pour la Bretagne et les Pays de la Loire

⁵⁵ Document interne non communicable

avec appréhension l'installation de ces nouvelles instances sur le territoire prioritaire. De nombreuses intercommunalités ou même communes avaient d'ores et déjà en 2014, installés des méthodes participatives pour leur projet de territoire. Dans le cadre du droit commun des collectivités territoriales, des dispositifs communs de participation citoyenne sensiblement aux conseils citoyens étaient déjà mis en œuvre : les conseils de quartiers. Rendues obligatoires dans les communes de 80 000 habitants et facultatives dans les communes comprenant entre 20 000 et 79 999 habitants, l'article L2143-1 du CGCT rappelle que « Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville ». Autrement dit, une instance de participation citoyenne existait préalablement dans les communes dotées de telles instances. Bien que la loi Lamy ait proposé la substitution, par les conseils citoyens, de ces conseils de quartiers, certains maires ont maintenu leur choix de conserver les deux instances. C'est notamment le cas à Saint-Nazaire, où la municipalité a mis en place une nouvelle forme de participation citoyenne liant droit commun et politique de la ville : les conseils citoyens de quartiers. Finalement, une étude de l'ONPV de 2016⁵⁶ estimera que seuls 5% des nouveaux conseils citoyens émanaient directement des conseils de quartiers.

Face à l'arrivée de ce nouveau mode de participation, les instances participatives ont pu rencontrer certaines difficultés à cohabiter et partager des domaines de compétences similaires, le conseil citoyen n'étant pas perçu comme une instance complémentaire mais concurrente. Par ailleurs, certains maires ont vu l'arrivée de ces instances spécifiques à la politique de la ville comme une « remise en cause » de leur mandat représentatif, les obligeant à associer les habitants des zones prioritaires à des décisions souvent jugées éminemment politiques.

A cet égard, de nombreux conseils citoyens peinent à s'émanciper des collectivités territoriales. En effet, tant la circulaire de 2017, que la loi Lamy de 2014 insistent sur les notions d'indépendance et d'autonomie des conseils citoyens. Reprises dans le cadre de référence des conseils citoyens, ces notions supposent l'absence d'entraves au fonctionnement des conseils citoyens par les pouvoirs publics locaux et préfectoraux. Néanmoins, la réalité est toute autre. En effet, force est de constater que l'autonomie des conseils citoyens est entravée, dans une certaine mesure, par l'absence de moyens disponibles, tant matériels que financiers. Comme le relève le cadre de référence dans son titre IV, article 3 « Un ou plusieurs locaux seront prévus pour accueillir le conseil citoyen. Ils seront directement mis à disposition du conseil citoyen lorsqu'il est constitué en association ou de la personne morale porteuse du conseil citoyen », ainsi cette question des locaux est primordiale pour garantir non seulement un ancrage sur le territoire, mais également une reconnaissance véritable de l'instance. Si certaines communes ont été contraintes par manque de propriétés foncières disponibles, l'absence de locaux dédiés dépend dans certains cas d'une véritable volonté des collectivités⁵⁷. Afin de faciliter leur implantation, la circulaire de 2017 est intervenue pour préciser que la mise à disposition de locaux

⁵⁶ Etude de l'ONPV de 2016

⁵⁷ Démocratie participative et quartiers prioritaires, Rapport de la CNDP de 2019

pouvait émaner des services de l'Etat, la collectivité ou toutes autres personnes signataires du contrat de ville⁵⁸.

Finalement, les pouvoirs publics ont connu un échec dans la mise en place des conseils citoyens. La participation au sein des quartiers politiques de la ville est complexe, les populations connaissant de nombreux freins et obstacles de divers nature à cette participation. Ainsi, il ressort une véritable nécessité de différencier la participation en fonction de la géographie prioritaire sur laquelle s'inscrit le contrat de ville.

⁵⁸ Ce qui inclut alors les bailleurs sociaux du territoire, ces derniers pouvant potentiellement bénéficier d'un abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dans le cadre de cette valorisation. Dans le cadre de leur patrimoine situé en QPV, les organismes HLM peuvent valoriser certaines actions en contrepartie d'un abattement de TFPB.

Chapitre 2 - Une participation à géométrie variable : une application différenciée aux contrats de ville ligériens

La participation citoyenne est à géométrie variable, nécessairement les pouvoirs publics doivent l'adapter aux populations et aux territoires prioritaires (section 1). Dans cette démarche, la Loire-Atlantique est un département innovant et engagé pour développer la participation citoyenne au sein des QPV (section 2).

Section 1 - Une construction de la participation citoyenne au regard de la géographie prioritaire

Afin de garantir une participation plus vaste sur les territoires ligériens, il est nécessaire d'adapter les modalités de la participation citoyenne (§1) et de renforcer l'attractivité de cette dernière (§2)

§ 1 - L'adaptation nécessaire des modalités de participation citoyenne

Les modalités de participation citoyenne doivent s'adapter non seulement à l'implication des citoyens dans la construction du contrat de ville (A) mais également aux enjeux du territoire (B)

A - Une implication variable des habitants à l'élaboration des contrats de ville

Des méthodes participatives innovantes naissent et sont susceptibles d'être utilisées dans le cadre du renouvellement des contrats de ville. Le format participatif évolue en fonction de nombreux éléments extérieurs : l'échelle géographique, l'objectif donné à la participation ainsi que les publics visés⁵⁹. La variation de ces méthodes entraîne également une variable de coût et de temps de participation qu'il est nécessaire de prendre en compte. Toutes les démarches participatives ne sont pas neutres financièrement pour les collectivités territoriales ou intercommunalités et nombreuses sont celles nécessitant un effort financier de la part des organisateurs locaux ou nationaux.

La participation citoyenne peut prendre de nombreuses formes innovantes, et ce particulièrement dans le cadre du renouvellement des contrats de ville. Dans le cadre de cette politique publique particulière, les habitants et particulièrement les conseils citoyens sont « associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation du contrat de ville », autrement dit sur l'ensemble de la vie du contrat de ville et des dispositifs afférents. La circulaire de mai 2023 précise uniquement que « des concertations » devront être menées sur les territoires prioritaires. Il est précisé que « Dans tous les départements [vous aurez] la charge d'organiser une concertation ». L'utilisation du terme « concertation » n'est pas neutre. Une sociologue américaine, Sherry Arnstein dans son ouvrage « A ladder of citizen participation », traduit comme « Une échelle de la participation citoyenne », démontre déjà en 1971 qu'il existait différents niveaux ou palier de participation à la vie publique.

⁵⁹Guide de la participation citoyenne – Fondation pour la Nature et l'Homme

Dans sa version initiale cette échelle comportait huit niveaux de participation définissant l'impact du citoyen sur chacun d'eux⁶⁰ :

- Le premier niveau appelé la manipulation
- Le second niveau appelé éducation
- Le troisième niveau appelé information
- Le quatrième niveau appelé consultation
- Le cinquième niveau appelé implication
- Le sixième niveau correspondant au partenariat
- Le septième niveau correspondant à la délégation de pouvoir
- Le huitième niveau correspondant au contrôle par les citoyens

Ces niveaux correspondent à des « degrés » d'implication des différents acteurs. Plus le citoyen est impliqué, moins les acteurs institutionnels locaux et étatiques n'ont d'impact dans la décision, inversement, plus les acteurs institutionnels sont impliqués, moins les citoyens ne contribuent à la décision finale. Si les deux premiers niveaux se destinent à un public passif, les niveaux suivants supposent une participation et intervention de plus en plus active des citoyens jusqu'à une complète prise de décision par ces derniers, leur confiant un réel « pouvoir d'agir »⁶¹.

De manière synthétique et simplifiée, l'échelle de la participation citoyenne se compose de 6 niveaux dans le cadre du processus de la participation citoyenne aux politiques publiques :

- La co-évaluation : elle suppose que les participants ne sont qu'associés à l'évaluation des politiques publiques
- La co-gestion : les acteurs sont associés à la mise en œuvre technique et financière des projets
- La co-construction : les acteurs sont impliqués à tous les niveaux de la politique publique, dans la définition, l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre du projet.
- La concertation pose des conditions d'échange sur des thématiques définies. Elle vise davantage à préparer une décision et des projets futurs qu'à réellement mettre en œuvre un projet
- La consultation : il s'agit pour les acteurs de donner leur point de vue et avis sur une décision ou un projet pour un territoire. Leurs opinions peuvent ensuite être reprises afin d'alimenter le projet et pour prendre la décision finale.
- L'information : il s'agit pour les pouvoirs publics de donner un maximum d'information ou d'éléments sur les projets futurs ou en cours de lancement.

A la lecture de l'échelle, il est aisé d'apprécier que les différents échelons correspondent à des degrés divers d'implication du participant dans la prise de décision. En effet, plus la participation se déroule sur le modèle d'un des échelons « hauts », plus les participants sont impliqués et leur avis office de décision. La construction d'un projet étant ainsi partenariale.

⁶⁰Annexe 9 – L'échelle de la participation citoyenne d'Arnstein

⁶¹ Certains auteurs parlent « d'empowerment », traduit comme « autonomisation »

Il est important de distinguer la consultation, de la concertation et de la co-construction. Nonobstant leur tonalité proche, ces expressions recouvrent trois réalités et objectifs distincts pour la participation citoyenne. La première expression vise à l'information et la prise de conscience et d'éléments sur certains projets par les citoyens, alors que la seconde désigne une étape plus avancée du projet, en créant notamment les conditions d'un échange entre les participants et les organisateurs de la démarche. La co-construction est le stade ultime de la participation citoyenne dans le cadre des contrats de ville. Les participants sont associés sur l'ensemble du contrat de ville, depuis sa rédaction jusqu'à l'évaluation finale.

Préalablement à la mise en œuvre de tout processus participatif, il est nécessaire d'avoir défini le niveau d'implication des citoyens dans la décision ou projet final. Assurément, le niveau d'investissement des participants permet de définir une méthode participative particulière. Différemment, cela signifie que la forme donnée à la participation nécessite d'être adapté à l'objectif confié à cette participation. Les modalités divergent entre un acteur recherchant la simple information du public et l'acteur cherchant à faire tester sa démarche ou permettre un suivi d'un processus décisionnel. Dans ce dernier cas, la population « cible » se réduit considérablement. Par exemple, pour informer les citoyens ou tout autre personne intéressée par la démarche des contrats de ville, la diffusion d'information par des canaux audio ou vidéo peuvent être envisagé et dans une moindre mesure, des formats « hors les murs » comme des marches exploratrices. Cette technique a alors été utilisée à Saint Nazaire, au milieu du mois de mai, dans le cadre du renouvellement des contrats de ville. S'agissant davantage de la consultation et de la concertation, des méthodes innovantes se sont développées indépendamment au renouvellement des contrats de ville. Dans le cadre des contrats de ville, les rencontres et ateliers d'échanges autour des thématiques phare restent classiques, mais des méthodes plus novatrices émergent. Parmi elles, les théâtres législatifs qui reproduisent une situation ou un problème à l'aide d'acteurs avant d'inviter les spectateurs-participants à intervenir afin trouver une solution au conflit présenté. Les sondages délibératifs et coopératifs se développent également, permettant aux participants d'éclairer leurs opinions et points de vue par des experts et de les partager auprès d'autres participants avant de les exposer aux décideurs. Aussi, le débat mouvant permet à un ensemble d'acteurs de participer en l'obligeant à se positionner physiquement sur une réponse installée dans la salle à une question posée oralement⁶².

Face à ces innovations participatives, la circulaire de 2023 ne donne que peu de directives. Elle laisse les services intercommunaux et préfectoraux, co-constructeurs du contrat de ville libres des modalités de participation dans le respect d'un calendrier précis et de l'ouverture à davantage de public.

La liberté dans la mise en forme de la participation citoyenne permet également aux collectivités et services de l'Etat de s'adapter aux enjeux du territoire (B)

B - Une adaptation de l'organisation de la participation citoyenne aux enjeux du territoire

Dans le cadre du renouvellement des contrats de ville, la participation citoyenne mise en œuvre doit s'adapter au territoire sur lequel la démarche se déroule, ainsi qu'aux populations y résidants. Pour le cadre du renouvellement des contrats de ville, la population visée reste principalement les acteurs économiques, associatifs et les habitants des zones de géographie prioritaire, au sein des frontières de ces territoires. Les méthodes mobilisables se

⁶² Cet outil a été utilisé dans le cadre de l'évaluation du contrat de ville 2015-2023 nazairien

distinguent en fonction de la géographie du quartier et de la population y résidant⁶³. L'art de la participation citoyenne ne tenant finalement qu'à l'utilisation du format le plus adapté aux publics et aux territoires.

Premièrement, la géographie prioritaire a un fort impact sur le choix de la méthode. En effet, plus le territoire sera vaste, plus les difficultés seront grandes pour toucher les populations locales. Les méthodes de communication autour de l'utilisation de la démarche doivent être développées. Ainsi, des campagnes d'affichages publiques peuvent être imaginées, en soutien et partenariat avec les bailleurs sociaux sur le territoire. Ils peuvent être des partenaires privilégiés pour la communication et l'information des locataires de logements sociaux ou autres habitats à loyers modérés (HLM). Or, dans les quartiers prioritaires, la plupart des logements sont des habitats sociaux, par exemple sur les quartiers de référence sélectionnés en Loire-Atlantique⁶⁴ :

- Le quartier de Bellevue est composé de 65,2% de logements sociaux (contre une moyenne communale de 21%)⁶⁵
- Le quartier des Dervallières est composé de plus de 95% de logements sociaux (contre une moyenne communale de 20,7%)
- Le quartier de la Ville Ouest est composé de plus de 81% de logements sociaux (contre une moyenne communale sur Saint-Nazaire à 25,7%)
- Le quartier de la Ville aux Roses est composé de 89,6% de logements sociaux (contre une moyenne communale de 16,2%)

Ainsi, neuf bailleurs sociaux⁶⁶ sont présents sur les dix-neuf quartiers prioritaires ligériens. Obtenir l'autorisation d'affichage et de diffusion de « campagne de communication » ou d'ateliers participatifs dans les parties communes et les halls de ces immeubles sociaux pourrait permettre une information à grande échelle sur le quartier, même si à cet égard cette solution semble aujourd'hui utopique sur certains quartiers⁶⁷.

D'autres canaux sont à mobiliser pour diffuser l'information sur les dispositifs participatifs mis en œuvre dans le cadre des contrats de ville. On peut alors penser à la mobiliser des « têtes de réseaux », autrement dit, les acteurs majeurs du territoire dont la présence est connue et reconnues des habitants. A ce titre, les associations sportives et culturelles, actives sur les territoires prioritaires pourraient être intéressantes à mobiliser afin de diffuser les informations sur les dispositifs participatifs à un plus vaste public. Ces structures servent alors de relais entre les habitants, qui n'ont parfois pas confiance dans les institutions locales et étatiques, et les initiateurs de la démarche participative. Si l'information préalable de la tenue d'une manifestation sur la participation citoyenne est nécessaire pour garantir la participation, il s'agit également d'une obligation remontée par le Ministre chargé de la Ville et du logement, Olivier Klein, dans la circulaire du 15 mai 2023. En effet, la circulaire rappelle

⁶³ Il a précédemment été souligné que la population des QPV est hétéroclite et qu'elle diverge en fonction du quartier prioritaire visé.

⁶⁴ Données SIG Ville pour le département de Loire-Atlantique

⁶⁵ Cette donnée tient compte de l'étalement du quartier du Grand Bellevue sur deux communes limitrophes

⁶⁶ Atlantique Habitations, Aiguillon Constructions, CDC Habitat, Habitat 44, Harmonie Habitat, La Nantaise d'Habitations, Nantes Métropole Habitats, Vilogia et Silène.

⁶⁷ En raison des dégradations des parties communes et de la dégradation du contexte sécuritaire sur certains QPV

que l'information préalable à toutes initiatives de démocratie participative est indispensable afin de « garantir une représentativité des populations ». Elle précise par ailleurs les modalités d'information à privilégier au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

En second lieu, les organisateurs des démarches participatives doivent adapter cette démarche participative au territoire, en choisissant de manière « stratégique » le lieu où se déroulera concrètement la participation. Les questionnements sur le lieu et l'espace de la participation sont essentiels, ces derniers servant de cadre final à la participation et aux apports des citoyens aux contrats de ville. Assurément, pour s'assurer d'une contribution habitante la plus représentative possible, cette démarche doit se tenir dans un lieu connu et central de la vie du quartier et pour les habitants. Si le lieu doit être au cœur du quartier, la nature du lieu reste à la libre appréciation des organisateurs. Pour l'exemple du contrat de ville castelbriantais, il a été décidé entre les équipes de l'EPCI et le service politique de la préfecture d'organiser la participation à la réécriture du contrat de ville au cœur des festivités connues et habituellement fréquentées par les habitants du quartier prioritaire, leur fournissant ainsi un cadre serein et familier pour exprimer leur idées et opinion sur la politique de la ville. Mais d'autres options sont envisageables au regard des contextes locaux de chaque QPV, les lieux et espaces à privilégier pouvant tant appartenir à l'espace public qu'être des espaces habituellement fréquentés des habitants du QPV comme les écoles, les centres socio-culturels et les équipements ou espaces sportifs.

Dans un autre temps, les formes de participation doivent s'adapter aux publics résidants en géographie prioritaire. Il y a différents publics : le jeune public, le public plus âgé, le public actifs mais aussi les personnes en situation de chômage et enfin les personnes les plus précaires, illettrées ou allophones. Afin de faciliter et d'intégrer la participation de l'ensemble de ces personnes, les méthodes participatives doivent être adaptées et repensées. Les adaptations peuvent être aisées à mettre en place comme l'installation de méthodes d'enregistrement audio ou vidéo ou la traduction de documents officiels de participation pour les personnes illettrées ou allophones. La participation des individus en situation d'emploi peut être facilitée par l'organisation de réunion publique les samedis et dimanches ou encore à des heures tardives en semaine comme recommandé dans la circulaire de 2023⁶⁸. Les familles monoparentales sont importantes également sur les QPV comme le démontre les quartiers témoins du département de Loire-Atlantique⁶⁹ :

- Sur le quartier de Bellevue, 32,6% des ménages sont des familles monoparentales
- Sur le quartier des Dervallières, 38,9% des ménages sont des familles monoparentales
- Sur le quartier de la Ville Ouest, 42,1 % des ménages sont des familles monoparentales
- Sur le quartier de la Ville aux Roses, 24,4% des ménages sont des familles monoparentales

Or, l'absence de moyen de garde pour les enfants constitue un obstacle majeur à la participation de ces publics familiaux. Pour lever ces freins, l'organisation de mode de

⁶⁸Circulaire du 15 mai 2023 relatives aux modalités d'organisation de la participation citoyenne dans le cadre du renouvellement des contrats de ville

⁶⁹ Données SIG Ville pour le département de Loire-Atlantique

participation différés par le biais d'enregistrement pourraient naître ou encore l'installation d'un mode de garde temporaire, le temps de la participation citoyenne.

Il est enfin important de prendre en compte et d'organiser la participation citoyenne autour des thématiques phares que souhaitent aborder les habitants. Bien que le ministre ait construit une feuille de route précise pour les futurs contrats de ville autour des quatre axes suivants : la tranquillité et la sécurité publiques, l'émancipation des populations, le plein emploi et la transition ; les habitants peuvent souhaiter aborder des thématiques étrangères à la politique de la ville pour lesquelles il est nécessaire de s'adapter. Si sur les conseils citoyens de Bretagne et de Pays de la Loire suivis par RésOVilles les thématiques abordées intègrent de manière globale les piliers du contrat de ville⁷⁰ comme le cadre de vie ou la réussite scolaire et le logement, ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, l'interconseil faisait remonter dans sa contribution au contrat de ville métropolitain des enjeux forts autour de la lutte et de la prévention de la délinquance et de la lutte contre les nuisances de tout genre⁷¹, ce domaine n'intègre pas les prérogatives des services de la politique de la ville. En effet, même si les futurs pactes des quartiers intègrent une dimension sécuritaire, nombre de revendications et de demandes relèvent de la politique nationale de la justice, de la prévention et de la lutte contre la délinquance. Les contrats de ville ne font à cet égard qu'appuyer une politique publique menée au niveau national, par le soutien aux postes de médiateurs de quartiers⁷². Les initiatives locales bien que plus en plus nombreuses comme les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance n'intègrent pas la présence des citoyens, ces instances étant considérées comme « trop techniques » pour lesquelles une expertise est nécessaire⁷³.

Finalement, la participation citoyenne est malléable et doit impérativement s'adapter au territoire sur lequel elle se déroule afin de garantir une contribution adaptée aux contrats de ville. Mais aussi, il est important de renforcer la valorisation des compétences des citoyens afin de rendre la participation citoyenne davantage attractive (§2)

§ 2 - L'attractivité renforcée de la participation citoyenne par la valorisation des compétences citoyennes au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville

L'attractivité de la participation citoyenne passe par une valorisation renforcée de la connaissance et de l'engagement citoyen (A) mais aussi le développement d'outils numérique permet de lever de nombreux freins existants (B)

A - La valorisation de la connaissance et de l'engagement citoyen

Au-delà d'adapter les pratiques participatives au territoire, il est nécessaire de valoriser la participation citoyenne, contrairement à l'administration territoriale et étatique, les habitants et citoyens possèdent cette maîtrise d'usage⁷⁴, autrement dit la compétence et la connaissance du terrain. Or valoriser leur participation aux contrats de ville permet de reconnaître la maîtrise du terrain que ne possèdent pas les institutions. Les habitants

⁷⁰Annexe 7.3

⁷¹ Document de contribution de l'interconseil au contrat de ville métropolitain – Document interne non publié

⁷² Certains postes sont des postes d'adultes-relais, contrats aidés relevant de la politique de la ville

⁷³Malochet, V. (2021). La sécurité est-elle vraiment « l'affaire de tous » ? Les limites de la participation citoyenne en France dans un domaine typiquement régalién, *Participations*, vol 29, n°1, pages 41-71

⁷⁴ Charte de la participation citoyenne développée par Tilab

deviennent de véritables acteurs de la politique menée dans leur quartier afin que celle-ci réponde à l'ensemble de leurs besoins, et que le contrat de ville ne soit pas lettre morte mais un texte effectif et efficace pour le territoire.

La participation pour être utile tout au long du contrat de ville, de son écriture, à sa mise en œuvre et enfin par son évaluation, doit être favorisée par les acteurs pilotes de ces derniers, autrement dit les services intercommunaux et étatiques. Cette participation peut être favorisée sous divers angles, notamment en facilitant et fluidifiant les relations avec les outils participatifs déjà existants sur le territoire, en formant et informant la population sur la thématique de la politique de la ville et de son outil principal le contrat de ville, et en apportant un financement et des locaux suffisant à une participation sereine.

Tout d'abord, les habitants apportent des idées novatrices pour les contrats de ville, mais afin d'éviter les déceptions, par l'absence de faisabilité de leur idées ou projets, et empêcher ainsi les débordements, il est nécessaire de former ou a minima informer les populations sur la politique de la ville et la gestion des contrats de ville. S'agissant des conseils citoyens, il ne s'agit pas d'une possibilité offerte aux institutions de permettre la formation des participants mais d'une réelle obligation juridique. En effet, l'article 1 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 précise que la construction de la politique de la ville s'appuie non seulement sur la co-construction mais également « sur la co-formation », en outre, l'article 7 complète « Les contrats de ville définissent [...] des conseils citoyens ainsi que des actions de formation ». Le titre 5 du cadre de référence des conseils citoyens de 2014⁷⁵ traite alors entièrement de l'accompagnement et de la formation des conseils citoyens. Ainsi, en fonction des besoins exprimés ou recensés, les conseillers citoyens peuvent bénéficier de formations relatives à la politique de la ville et une stratégie plus globale de formation peut être envisagée. La circulaire du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens précise que « l'Etat, via le CGET, soutient la mise en place d'actions de formation », tout en précisant que les formations impliquant les élus, les techniciens de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que des membres des conseils citoyens sont à privilégier « car elles permettent de nouer des dialogues entre les habitants et les institutions ».

Deux constats majeurs se dégagent : la formation permettrait non seulement de régler les dysfonctionnements des conseils citoyens mais aussi d'améliorer les relations avec les institutions, bien que sa conception soit laissée à l'initiative locale⁷⁶. Si le cadre juridique vise une co-formation des acteurs, en pratique, la plupart des formations étaient destinées aux conseils citoyens et particulièrement au collège « habitant ». Ainsi même si environ 72% des conseils citoyens ont pu bénéficier d'actions formatrices, le choix de cette dernière n'émanait pas d'eux mais bien des acteurs politiques locaux. L'objectif initial de la coformation est de permettre l'amélioration de la compréhension et de la connaissance mutuelle entre les professionnels, les élus et des habitants des quartiers prioritaires⁷⁷. Le développement de formations accessibles à l'ensemble des membres des conseils citoyens est nécessaire pour leur permettre d'appréhender de manière sereine et légitime la politique de la ville.

⁷⁵Cadre de référence des conseils citoyens (2014)

⁷⁶Casillo I, Rousseaux D (2019). Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens [Rapport de la CNDP aux ministres Jacqueline Gourault et Julien Denormandie]

⁷⁷ ATD Quart Monde -Participation des personnes les plus éloignées dans les conseils citoyens – Etat des lieux et propositions

A défaut de formation spécifique des habitants, il est important que les intercommunalités, ainsi que l'Etat, soutiennent la construction et la mise en place des conseils citoyens en accompagnant leur construction. Ainsi, tout en garantissant leur indépendance, les institutions en charge de la politique de la ville doivent définir « un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens »⁷⁸ et concourir à leur fonctionnement.

Comme le souligne Léa Billen dans le programme de co-évaluation des conseils citoyens, les élus locaux particulièrement se retrouvent dans une situation ambiguë où « Les services municipaux [faisaient face] à une injonction contradictoire qui les engageait à assurer l'indépendance d'une instance qu'ils avaient largement contribué à créer »⁷⁹. L'Etat et les services des EPCI ont donc soutenu et accompagné la mise en place de la participation citoyenne par le biais des conseils citoyens. Initialement très accompagnés, les instances citoyennes se sont progressivement défaits de cette accompagnement, ce dernier étant désormais plus résiduel puisque seulement 19% des conseils citoyens en 2019 étaient portés par une collectivité. Parmi l'ensemble des modèles de collectivités repérés par la Commission nationale du débat public dans le rapport sur la participation citoyenne et les quartiers prioritaires, un modèle de « collectivité facilitatrice » ressort. Ce modèle permet alors un accompagnement des membres participants afin de constituer une véritable force motrice des contrats de ville. Par exemple, dans le cadre des conseils citoyens de la métropole nantaise, certains conseils parfois en difficulté ou en pleine restructuration bénéficient de l'accompagnement d'une entité tierce : RésOville. Centre de ressource de la politique de la ville dans le Grand Ouest⁸⁰, il a été sélectionné par la collectivité afin d'accompagner les conseils citoyens. L'une de leur ambition principale dans le cadre de la réécriture du contrat de ville a été la rédaction d'une contribution commune à l'ensemble des conseils citoyens de la métropole. Comme j'ai pu le constater sur les réunions regroupant l'interconseil, les services de la métropole et de l'Etat, RésOville accompagne les conseillers citoyens présents afin de « vulgariser » si nécessaire le jargon technique utilisé, permettant ainsi aux citoyens de se sentir libre d'exprimer leurs idées.

En outre, la valorisation de la participation citoyenne passe par les crédits alloués dans le cadre des contrats de ville au financement des conseils citoyens. Effectivement, pour que ces derniers puissent mener des actions efficaces et visibles sur le quartier, il est nécessaire de leur allouer un budget permettant au-delà d'un fonctionnement pérenne de l'entité la mise en place d'action. Néanmoins, il est à souligner que juridiquement l'Etat et les collectivités ne sont soumises qu'à une obligation de moyens de fonctionnement. Même si la plupart des conseils citoyens se sont vus attribuer une enveloppe ou une subvention quasi-automatique dans le cadre du contrat de ville, l'absence de règles juridiques précises a pu contribuer à une insécurité des démarches. Pourtant, le subventionnement permet de reconnaître et de valoriser la participation de ces citoyens, ces derniers ayant les moyens financiers de faire fonctionner leur conseil.

D'un autre côté, plusieurs formes de valorisation de l'engagement personnel des habitants au sein des conseils citoyens sont envisageables.

Finalement, force est de constater que de nombreux leviers sont mobilisables afin de lever les freins préexistants à la participation citoyenne. A cet égard, le Tilab et la région Bretagne ont travaillé à une charte de la participation des citoyens et citoyennes à l'élaboration des

⁷⁸ Article 7-I alinéa 8 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014

⁷⁹ Billen L, programme de co-évaluation des conseils citoyens

⁸⁰ Bretagne et Pays de la Loire

politiques publiques qui recense des initiatives permettant de valoriser l'engagement citoyen. La participation citoyenne peut être encouragée par la mise en place de moyens permettant aux résidents des QPV de venir participer aux instances de la politique de la ville. Les QPV sont caractérisés par des forts taux de pauvreté au sein de la population, l'une des idées serait de mettre en place une indemnisation⁸¹ des déplacements effectués dans le cadre de l'engagement citoyen des membres du conseil citoyen. Ainsi pour leur participation aux instances du contrat de ville, ces derniers seraient remboursés de l'ensemble de leur frais de repas et de déplacements. Mais également, le remboursement des frais de garde pourrait encourager la participation des jeunes parents. D'autres initiatives tiennent à la mise en place d'attestation d'intervention ou d'Open Badge à valoriser sur les *curriculum vitae* ou de validation des acquis de l'expérience en raison des compétences et connaissances acquises sont envisagés dans certaines collectivités. Par ailleurs, les institutions sont en mesure de dynamiser la participation en déployant et communiquant de manière effective auprès des habitants intéressés sur les possibilités non seulement de remboursement de frais dans certains cas mais également de la possibilité de prendre un congé pour participation à un conseil citoyen. En effet, souvent méconnu des habitants, le 2° de l'article L3142-54-1 du Code du travail dispose « Un congé est accordé chaque année, à sa demande, sans condition d'âge : (...) 2° A tout salarié membre d'un conseil citoyen dont la composition a été reconnue par le représentant de l'Etat dans le département dans les conditions prévues à l'article 7 de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, pour siéger dans les instances internes du conseil citoyen et participer aux instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain ». Autrement dit, si la composition du conseil citoyen a été arrêté par arrêté préfectoral, alors les participants pourront faire valoir auprès de leur employeur, ce droit à congé aux fins de participer aux instances de la politique de la ville et a fortiori à l'élaboration, le suivi et l'évaluation du contrat de ville.

Si l'on pousse la réflexion plus loin, les habitants participants aux instances participatives et à la construction du contrat de ville donnent « de leur temps et de leur personne », ainsi, une indemnisation plus globale, en dehors de tout remboursement de frais. Autrement dit, il s'agira d'une rémunération pure et simple des participants-citoyens aux instances des contrats de ville. Cette démarche démontrerait l'attachement de la collectivité au processus participatif, sur les processus longs. Il y aurait par ce biais une véritable reconnaissance de l'engagement des citoyens et habitants à la participation et construction du contrat de ville, soulignant également l'existence de réelles compétences et la maîtrise d'une expertise certaine. Néanmoins, quelques réserves subsistent, la participation des habitants à l'élaboration du contrat de ville nécessite désintéressée et bénévoles. La mise en place d'une rémunération pourrait ainsi potentiellement soulever des difficultés sur les réelles motivations des citoyens à intégrer le conseil citoyen et les instances du contrat de ville. Si une forme de rémunération est mise en place alors cette dernière se doit d'être entièrement transparente à l'égard des citoyens non impliqués.

Par ailleurs, le numérique est aujourd'hui un élément nécessaire à la participation citoyenne afin de lever les différents freins (B)

⁸¹ Soulignons que dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat, l'engagement étant sur le long terme, un défraiement avait été mis en place.

B - La concertation numérique : un levier nécessaire à la participation

Afin de toucher davantage de public et de diversifier la participation citoyenne dans les QPV, la circulaire de 2023 relative aux modalités d'organisation de la participation citoyenne a annoncé le recours à une plateforme numérique, dans un objectif de facilitation de la participation. Si aucun élément n'est encore connu sur le fonctionnement et la mise en ligne de cette plateforme, cette dernière constitue un atout numérique supplémentaire pour diversifier la participation citoyenne. L'utilisation d'un tel système pourrait permettre de lever les freins à la participation de certains acteurs.

L'outil numérique prend une place croissante dans la société et acquiert désormais une place de choix dans le cadre de certaines activités démocratiques. La « concertation numérique » est devenue une composante à part entière des procédés démocratiques, bien que l'ensemble des règles juridiques relatives aux « Civicstechs » restent à construire. La concertation numérique semble intéressante, cherchant à favoriser la participation des acteurs qui en raison de contraintes logistiques ou temporelles ne peuvent généralement pas participer et sont ainsi naturellement exclues des dispositifs participatifs « classiques ». Le numérique est alors indispensable afin d'élargir l'audience des démarches participatives dans le cadre du contrat de ville. Cette technique permettra également d'interroger les habitants des EPCI concernés par des quartiers prioritaires, même si ces derniers ne résident pas en quartiers prioritaires. Au-delà d'une nouvelle modalité de participation, l'outil numérique permettra le partage d'information et la communication sur les concertations et événements participatifs menés dans le département. Toutefois, cet élément ne doit intervenir qu'en complément de rencontres physiques. En effet, bien qu'intéressant en termes d'audimat, les processus de démocratie numérique ne sont pas les plus adaptés à la participation des personnes en situation de fragilités résidants au sein des QPV, ces derniers étant particulièrement touchés par la fracture numérique⁸².

Si cet outil est un levier potentiel aux freins à la participation permettant de dynamiser la vie démocratique, force est de constater qu'ils ne font pas l'unanimité auprès des collectivités, des élus locaux et des EPCI. Afin d'être efficaces, il convient de convaincre les partenaires locaux à l'utilisation de ces plateformes. Les outils numériques étant déjà peu utilisés par les collectivités dans le cadre de leurs démarches participatives de droit commun, il y a fort à parier que la dynamique d'utilisation sera la même dans le cadre de la participation spécifique aux contrats de ville. Une enquête du Secrétariat d'Etat au numérique et à l'innovation, en partenariat avec la Gazette des communes démontraient que les rencontres physiques restaient privilégiées à l'échelon local par les décideurs locaux pour interagir avec leurs concitoyens. Par exemple, les réunions publiques et les conseils de quartiers restaient encore en 2016 les modes utilisés à 85% et 38% à l'échelon local, les applications numériques n'étant alors que marginales (8%). Cette carence d'utilisation des outils numériques s'explique principalement par le risque de la fracture numérique ainsi que l'absence de représentativité de tels outils. Les élus interrogés dans le cadre de l'enquête faisaient remonter le manque de diversité des participants et l'appauvrissement du débat liés aux outils numériques.

Dans un autre sens, l'utilisation du numérique permettrait de lever les freins de certains habitants qui ne souhaiteraient pas se déplacer par peur de s'exprimer face aux

⁸² Le pilier transition du futur « pacte des quartier » proposera des actions pour résorber cette fracture numérique.

interlocuteurs étatiques et locaux. Les habitants des QPV pourraient se sentir « coincés » dans leur expression. Leur participation serait alors biaisée et insuffisante pour nourrir le futur contrat de ville.

Par conséquent, les outils numériques bien qu'intéressants sur l'ouverture de nouveau public à la participation et la « rénovation » des modes participatifs, ne constituent guère une révolution pour les personnes concernées. Pouvant être utilisés pour permettre une participation à grande échelle et lever les freins autoproclamés de certains habitants des QPV, ils ne doivent constituer qu'un complément aux dispositifs physiques de démocratie participative.

Face à l'ensemble de ces constats, une analyse sur le territoire de Loire-Atlantique où sont rédigés trois contrats de ville montre que les collectivités territoriales impliquées sont innovantes et engagées afin de développer la participation citoyenne dans les QPV (section 2)

Section 2 - La Loire-Atlantique : territoire innovant et engagé pour la participation citoyenne dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Forte de trois contrats de ville, le territoire ligérien compose avec trois collectivités à l'approche distincte, la métropole nantaise à l'investiture novatrice de la participation (§1), l'innovation du territoire nazairien (§2) et la redynamisation du territoire castelbriantais (§3).

§ 1 - La métropole de Nantes à l'investiture novateur de la participation

La métropole est fortement impliquée dans la participation citoyenne (A) par une participation exhaustive (B).

A - Une métropole fortement impliquée sur la participation citoyenne

L'établissement public de coopération intercommunale de Nantes-Métropole couvre 24 communes du département de la Loire-Atlantique où plus de 50 000 personnes se regroupent sur 15 quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces QPV sont spécifiques et complexes en raison de leur localisation sur quatre communes différentes de l'EPCI. Ainsi, si 12 QPV sont localisés sur le territoire de la ville de Nantes, les autres sont situés respectivement à Rezé, Saint-Herblain⁸³ et Orvault, communes limitrophes de la capitale de département.

Il est à noter que la circulaire du 15 mai 2023 relative à l'organisation de la participation n'a pas été le point de départ de la participation dans l'intercommunalité nantaise. En effet, la métropole nantaise, et par voie de conséquence les élus locaux nantais avaient d'ores et déjà développé une forte culture de la participation citoyenne sur le territoire métropolitain et particulièrement sur la commune-centre de Nantes. Comme le soulignait la Présidente de Nantes métropole et maire de Nantes, Johanna Rolland, la participation des citoyens aux décisions publiques ne doit pas être vue comme une option mais comme une solution⁸⁴. A cet égard, le conseil métropolitain a adopté en octobre 2021, un « pacte de citoyenneté » souhaitant pousser davantage la participation citoyenne sur son territoire et par voie de

⁸³y compris la partie de Bellevue située à Saint-Herblain.

⁸⁴ « La participation des citoyennes et des citoyens aux décisions publiques n'est pas une option, mais une solution ». Johanna Rolland, Présidente de Nantes Métropole. Consulté le 19 juin 2023 <https://metropole.nantes.fr/dialogue-citoyen>

conséquence renforcer le lien entre la Métropole et les citoyens⁸⁵. Cette démarche a d'ailleurs été entérinée par la mise en place d'une Charte de la participation citoyenne qui présente le mode d'emploi, le socle concret des démarches de participation citoyenne sur le territoire métropolitain. Elle repose notamment sur douze principes suivants :

- L'opportunité
- Clarté des règles du jeu
- Pluralité et diversité par le recours régulier au tirage au sort et l'exigence d'une parité dans les panels
- L'inclusion en facilitant la participation du plus grand nombre
- L'expertise d'usages, expérience sensible et capacité d'agir, autrement dit s'appuyer sur le vécu et soutenir une participation citoyenne argumentée en complément d'arguments d'experts techniques ou financiers
- Délibératif : les informations fournies aux participants doivent être claires, plurielles et accessibles à ces derniers
- Distanciation en permettant une participation indépendante des citoyens, sans entraves
- Responsabilité par la répartition du rôle de chacun
- L'instruction par la production de réponses argumentée écrites face à l'ensemble des propositions des participants à la démarche participative
- La transparence et la traçabilité : le public ne faisant pas parti du panel citoyen tiré au sort, la métropole s'engage à rendre public les résultats des travaux citoyens et l'ensemble des étapes de la prise de décision.

Par conséquent, force est de constater que les équipes politiques de la Métropole nantaise, ainsi que celles de la ville de Nantes sont très investies dans la mise en œuvre de ce qu'elles définissent comme un « dialogue citoyen ». Depuis 2014, 120 démarches de dialogue citoyen, en lien avec les politiques publiques du territoire, ont été menées et vingt formats de dialogue envisagés. Par ailleurs, a été mise en place au sein des équipes techniques, un service composé de treize personnes dédiées à la participation citoyenne, l'évaluation et la prospective participative. Face à l'ensemble de ces éléments, il est évident que la commune et l'EPCI sont très investis sur la question de l'émancipation des citoyens et des habitants par leur association accrue à la vie publique.

Comme la ville de Nantes, la commune de Saint-Herblain a mis en place un site dédié aux projets participatifs sur la commune⁸⁶, marquant une participation citoyenne initiée de longue date. Cette participation revêt plusieurs formes à l'intérieur des frontières communale, qu'elles soient pérennes ou ponctuelles⁸⁷. La dynamique est telle que certains projets importants comme le projet de rénovation du « Grand Bellevue », font l'objet de différents niveaux de concertation avec la mise en place d'ateliers participatifs ponctuels et le soutien

⁸⁵<https://metropole.nantes.fr/actualites/2021/institutions/conseil-metropolitain-12-02-21/pacte-citoyen-metropolitain>

⁸⁶ <https://www.jeparticipeasaintherblain.fr/>

⁸⁷<https://www.saint-herblain.fr/politique-et-institution/nos-engagements/encourager-la-participation-citoyenne/la-participation-citoyenne-pilier-de-l'action-municipale/>

de la participation du conseil citoyen, Bellevue étant un QPV. Ainsi, de nombreux projets communaux ont fait l'objet d'une participation citoyen. Toutefois, il faut souligner qu'en dehors des conseils citoyens, aucune initiative ne relève pleinement de la politique de la ville et de la participation au sein des quartiers prioritaires.

Sur le même modèle, les villes d'Orvault⁸⁸ et de Rezé⁸⁹, dotées chacune d'un QPV, ont privilégié le dialogue citoyen sur leur territoire. Ces dernières souhaitant non seulement bénéficier de l'expertise habitants des quartiers, inscrits ou non en géographie prioritaire, et rapprocher les élus et les citoyens autour de la construction de projets communs. Ainsi, les deux équipes communales évoquent diverses méthodes employées préalablement aux règles fournies dans le cadre de la circulaire 2023 comme les conférences citoyennes, les ateliers participatifs, les rencontres de quartiers... Dans une optique de garantir un dialogue continu entre les citoyens, les élus et les services, tout en garantissant la prise de parole et le bon déroulement de la démocratie, le conseil municipal de Rezé, à l'instar de celui de la ville de Nantes, a rédigé sa propre charte de participation citoyenne validé lors du conseil municipal du 30 septembre 2021⁹⁰.

Cette participation est aussi considérée comme exhaustive (B)

B - L'exhaustivité de la participation citoyenne au contrat de ville métropolitain

Ces initiatives participatives communales n'étant pas exclusives aux QPV, les recommandations de la circulaire sur la participation citoyenne dans le cadre du renouvellement des contrats de ville se sont greffées aux initiatives déjà existantes sur le territoire. Au cours du printemps, avant même la communication ministérielle, certaines « grandes étapes phare » de la participation étaient ainsi déjà remplies pour le contrat de ville métropolitain. En effet, l'organisation d'une réunion publique d'information visant à présenter la démarche de participation citoyenne s'est déjà tenue, cette dernière ayant été réalisée lors de l'évaluation du précédent contrat de ville, temps fort auquel les citoyens des QPV étaient conviés. Ce temps ayant été précoce, il est aujourd'hui envisagé, au sein des équipes la mise en place d'un second temps en fort animé par RésOville, partenaire privilégié dans l'accompagnement des conseils citoyens ligériens. Par ailleurs, si la circulaire invite à une participation libre des habitants des quartiers, ces derniers ont déjà fait remonter certaines « doléances » et ambitions pour le futur pacte des quartiers par le biais non seulement des équipes quartiers, mais par le biais d'organes particuliers installés sur le territoire.

Une des particularités du territoire métropolitain est certainement la présence de rencontres entre les acteurs présents sur les différents quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces instances sont au nombre de trois. La première, « l'inter-bailleur » désigne alors la rencontre entre l'ensemble des bailleurs sociaux présents dans les quartiers prioritaires de la métropole. La seconde correspond aux rencontres organisées entre l'ensemble des conseils citoyens existants, se nommant « l'inter-conseil ». Enfin « l'inter-associative », dite « inter-asso », regroupe l'ensemble des partenaires associatifs du territoire. Ainsi, les habitants étant régulièrement au contact de ces acteurs, leurs opinions peuvent facilement être

⁸⁸ <https://www.orvault.fr/mairie/dialogue-citoyen/le-dialogue-citoyen-orvault>

⁸⁹ <https://jeparticipe.reze.fr/le-dialogue-citoyen/comment-ca-marche/>

⁹⁰ La charte de participation citoyenne et de dialogue citoyen peut être téléchargée sous le lien suivant : https://jeparticipe.reze.fr/wp-content/uploads/sites/2/2021/12/98_2021-Dialogue-citoyen-Charte-citoyenne.pdf

mobilisable, et ce d'autant plus que ces trois « organisations » ont chacune rédigé un document de synthèse et de contribution à la construction du contrat de ville métropolitain.

Donc, sans compter les équipes et élus de quartiers, les résidents des QPV disposent alors de différents canaux pour faire remonter leurs opinions et avis pour le futur contrat de ville.

Si l'utilisation de ces formats peut sembler limitée, il est également à relever que le service politique de la ville et le service de dialogue citoyen de la métropole nantaise ne sont pas étrangers à la mise en œuvre de démarches participatives auprès des publics les plus éloignés, par la mise en place de démarches « d'aller-vers ». Ces démarches consistent alors à déplacer, non pas les citoyens, mais les équipes techniques dans les quartiers afin d'aller à la rencontre des personnes les plus fragiles et précaires, qui participent le moins. Elles ont d'ailleurs fait leurs preuves auparavant lors de l'évaluation du précédent contrat de ville.

Néanmoins, la circulaire dispose qu'il est nécessaire pour les acteurs étatiques du contrat de ville d'aller chercher la participation « plus loin », il est insuffisant de se contenter d'une participation des partenaires institutionnels, locaux et associatifs habituels. Cela ouvre la porte à davantage de modèles participatifs comme des tables de quartiers ou des ateliers participatifs dans les prochains mois.

Par ailleurs, si la participation doit « idéalement »⁹¹ se faire à l'échelle du quartier, pour le contrat métropolitain, il a été opté pour une participation citoyenne intercommunale, les instances et documents de contributions des acteurs inter-quartiers ayant été remontés et analysés avant la communication des directives du ministère de la Ville et du Logement.

Dans un autre registre, la participation nazairienne est en pleine évolution et innovation (§2)

§ 2 - Le développement d'une participation citoyenne innovante sur le territoire nazairien

La ville de Saint-Nazaire étant déjà innovante en termes de participation (A) mais également elle a fait appel au service politique de la ville afin de mettre en œuvre une approche pluridisciplinaire (B)

A - La ville de Saint-Nazaire : collectivité innovante sur la participation citoyenne

La Communauté d'agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE) est un établissement public de coopération intercommunale regroupant dix communes à l'ouest du département de la Loire-Atlantique. Le territoire de la CARENE rentre dans le cadre de la politique de la ville en raison des trois QPV dessinés sur le territoire de la commune-centre Saint-Nazaire, mais également au regard des différents quartiers de veille active (QVA)⁹² présents sur le territoire de l'agglomération. Les équipes de la CARENE ont toujours été très investies sur la thématique de la participation. L'intercommunalité est d'ailleurs dotée d'un service technique dédié : « le service du dialogue citoyen ».

Ainsi, depuis de nombreuses années et particulièrement depuis 2018, de nombreuses initiatives citoyennes sont nées sur la commune de Saint-Nazaire. Parmi elles, on peut notamment citer la boîte à livre du quartier Sautron, les ateliers « créations artisanales » du

⁹¹ Circulaire du 15 mai 2023 sur les modalités de la participation citoyenne dans le cadre du renouvellement des contrats de ville

⁹² Il s'agit de quartiers proches des indicateurs pour entrer dans le zonage QPV

quartier de la Trébale ou encore « Custu44 », projets de développement durable et de « d'upcycling »⁹³ sur les quartiers Nord et d'Avalix. Cette dernière initiative était intéressante dans le cadre de la politique de la ville, les ateliers ayant été organisés avec les maisons de quartiers et les habitants du QPV voisin, ainsi qu'avec les jeunes de moins de 15 ans, public prioritaire de la politique de la ville. Ces initiatives citoyennes couvrent divers objectifs notamment la prise d'initiative des citoyens et le renforcement du pouvoir d'agir des habitants. A cet égard, les ambitions des élus nazairiens semblent remplies, les citoyens participants à la construction de projets pensés pour eux et par eux, à l'aide de l'accompagnement technique et parfois financier de la commune. Le pouvoir d'agir est tout de même limité dans le sens où une commission dédiée examine les projets. Cette méthode semble nécessaire pour parvenir à sélectionner les dossiers les plus essentiels et « convaincants », mais une alternative de sélection des projets par les citoyens et habitants des zones concernées pourrait être envisageable.

En outre, fin 2014, à l'instar des autres villes engagées dans la participation citoyenne, l'équipe municipale a adopté un document cadre : la Charte de la participation citoyenne au sein de laquelle les conseils citoyens de quartiers se présentent comme une instance phare. Elle a également publié son propre cadre de référence permettant aux citoyens membres des conseils citoyens de quartiers (CCQ) et autres habitants de la commune d'avoir une vision globale du rôle et des prérogatives dont disposent les CCQ. Ces Conseils citoyens de quartiers sont par ailleurs intéressants liant le droit commun de la participation citoyenne avec la politique de la ville. En effet, ces derniers sont initialement nés de l'existence des conseils de quartiers de l'article L2143-1 du CGCT. Au lieu de faire le choix de remplacer les conseils de quartiers, comme le prévoyait l'article 7 de la loi LAMY, il a été fait le choix sur Saint-Nazaire de « mixer » les deux dispositifs donnant vie aux conseils citoyens de quartiers. Ce choix a été assorti de règles précises, définies par le conseil municipal, comme l'obligation de participation d'un minimum de personnes résidants en quartiers prioritaires sur les CCQ couvrant les frontières du QPV, ou encore l'obligation d'intégrer la politique de la ville dans les thématiques de travail.

Finalement, la participation citoyenne sur Saint-Nazaire est très méthodique et organisée, encadrée par un cadre juridique précis. Néanmoins, dans le cadre du renouvellement des contrats de ville, le service politique de la ville, appuyé par la Communauté d'agglomération a répondu à un appel à projet mené par le Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR) pour la mise en œuvre d'une participation citoyenne innovante (B)

B - Une organisation innovante et pluridisciplinaire de la participation au sein des quartiers prioritaires

Dans le cadre de la transformation de l'action publique et managériale dans la fonction publique, un projet particulier a été mis en place au sein des services de l'Etat dans la région, le Laboratoire Etat'LIN, dit le Lab' ou Etat'LIN. Inauguré en 2017 et porté par le SGAR, il s'agit d'un laboratoire de l'innovation publique de l'Etat en Pays de la Loire. Regroupant les problématiques et enjeux autour de la transformation publique numérique, managériale et l'association des usagers et citoyens à l'action publique, le Lab' a été lauréat du en octobre 2020 d'un appel à projet national de la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP), visant à la promotion de la participation citoyenne dans les

⁹³ En français, le terme se traduit comme le surcyclage, autrement dit la valorisation ou revalorisation de déchets et objets anciens.

territoires⁹⁴. Le financement obtenu a alors permis la mise en place d'un Centre à l'Appui de la participation citoyenne (CAP). Ce dernier vise alors à promouvoir et encourage les démarches participatives sur le territoire.

Pour la deuxième promotion de projet, le service politique de la ville, accompagné de la ville de Saint-Nazaire, a remporté un appel à projet visant à mettre en œuvre une participation citoyenne innovante et inclusive sur les QPV nazairiens dans le cadre du renouvellement du contrat de ville. La mise en œuvre de la démarche participative a conduit à coconstruire un projet entre différents services :

- Les services intercommunaux en charge du dialogue citoyen et de la politique de la ville
- Le service politique de la ville de la Préfecture et la déléguée du préfet sur les quartiers nazairiens
- L'agence Pratico-Pratiques, mandataire ressemblant designers, sociologues et graphistes ayant une expertise dans les domaines de l'habitat, la transition écologique, de la santé et des thématiques sociales.

De la collaboration de ces trois services a émergé une démarche participative innovante, intégrant pleinement la proposition méthodologique de la circulaire relative à la participation citoyenne⁹⁵. Ainsi, pour le renouvellement des contrats de ville, la consultation citoyenne se déroulera en 4 étapes distinctes, toutes n'ayant pas le même objectif et mobilisant des acteurs différents.

La première étape, « l'immersion » consistait alors pour les acteurs méconnaissant les quartiers prioritaires à en découvrir les enjeux et réalité par la réalisation d'une promenade immersive. Ayant pu participer au second déplacement sur les quartiers de Prézégat et Petit Caporal, cette étape est primordiale pour les acteurs associés, afin de bien saisir la « vie du quartier », ainsi que ses lieux de vie et enjeux, afin d'organiser une participation citoyenne la plus efficace possible. Cette étape était également l'occasion pour les membres du Cabinet de Pratico-Pratiques de découvrir le quartier et de s'entretenir avec les acteurs majeurs du quartier et les têtes de réseaux associatives et participatives. Cette immersion a également été l'occasion pour les acteurs privés de renouveler leur image des quartiers, de même que pour les acteurs locaux et étatiques, le compte rendu⁹⁶ soulignant en effet que les territoires prioritaires sont des territoires administratifs parfois méconnus des habitants et dans certains cas des institutions, les habitants ne sollicitant pas d'équipements publics ou ne déposant aucun projet spécifique.

La seconde étape consistait en un atelier de « mise à plat » des données, afin de formaliser et hiérarchiser des hypothèses de travail sur les sujets à soumettre aux habitants lors de

⁹⁴ <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/pays-de-la-loire/Region-et-institutions/Organisation-administrative-de-la-region/Secretariat-General-pour-les-Affaires-Regionales-SGAR/Etat-LIN-le-Laboratoire-d-Innovation-Publique-de-l-Etat-en-region-Pays-de-la-Loire/Centre-a-l-Appui-de-la-Participation-Citoyenne/#titre>

⁹⁵ La démarche proposée est considérée comme conformes à la circulaire de mai 2023. Si en interne la question d'intégrer les publics situés en QVA a été interrogée, elle a rapidement été écartée en l'absence d'éléments d'information sur l'évolution de la géographie prioritaire. L'association de ces habitants pouvant être considérée comme contre-productive.

⁹⁶ Synthèse de l'immersion, livret rendu par le cabinet Pratico-Pratiques, Document interne, non-communicable

l'étape d'enquête. Cet atelier a permis également de définir plus strictement les modalités de « l'aller-vers » participatif.

La troisième étape représente le cœur de la démarche participative. Il s'agit de l'enquête participative. En effet, il a été fait le choix par les différents services de prévoir des « micro-voyages » et déplacement afin d'aller à la rencontre des habitants, au cœur même de leur lieu de vie, au sein des trois QPV. L'objectif de cette démarche est de toucher un nombre important d'habitant, tout en allant à la rencontre du public le plus éloigné de la participation. Ainsi, le premier temps s'est déroulé récemment, mi-juin, des représentants de chaque service sont allés récolter la parole habitante au cœur même du marché de l'un des QPV de Saint-Nazaire.

Enfin, la dernière étape consistera en un atelier ouvert de synthèse. Ce temps consistera à regrouper l'ensemble de la connaissance et des éléments apportés par les habitants afin de nourrir l'écriture du contrat de ville. Toutefois, il faut souligner que la méthode employée afin de réellement prendre en compte cette parole habitante pour la rédaction du document final du contrat de ville reste encore incertaine.

Cette démarche est ainsi innovante, liant non seulement des services de l'Etat, mais également des services des intercommunalités et un cabinet privé. L'association de ces trois entités aux méthodes de travail radicalement différentes entraîne la mise en place d'une démarche nouvelle et innovante, permettant aux services d'aller à la rencontre des habitants des quartiers et de les remettre au cœur de l'action publique.

Dans un autre registre, le territoire de Châteaubriant vient d'amorcer des tentatives d'approches afin de raviver la participation citoyenne sur le territoire du QPV. (§3)

§ 3 - Le territoire castelbriantais : un quartier marqué d'initiatives pour raviver la participation citoyenne

La géographie de la communauté de commune de Châteaubriant-Derval se distingue des deux autres intercommunalités précédemment étudiées. Tout d'abord, il s'agit de la plus grande intercommunalité du département de Loire-Atlantique, elle regroupe²⁶ communes-membres et 44 419 habitants. Placée en zone de revitalisation rurale (ZRR)⁹⁷, elle comporte qu'un seul quartier prioritaire de la politique de la ville, le quartier de La Ville aux Roses, sur le territoire de la commune de Châteaubriant.

En raison de l'organisation du territoire, l'intercommunalité étant la plus étendue du département, la participation citoyenne s'organise différemment. En effet, les temps participatifs sur la commune s'organisent autour d'actions nommées « rendez-vous citoyens »⁹⁸ se répartissant en différents thèmes :

- Enseignement-Jeunesse-Formation
- Environnement-Mobilités
- Sécurité
- Sport-Culture-Associations
- Santé-social

⁹⁷Ces zones visent à aider au développement des territoire ruraux principalement à travers des mesures fiscales et sociales et par des mesures spécifiques en faveur du développement économique

⁹⁸ <https://www.mairie-chateaubriant.fr/listes/adressez-nous-vos-questions-suggestions/>

- Finances
- Action Cœur de ville
- Développement urbain-travaux

Ce dispositif permet aux citoyens et habitants de la ville de faire remonter leurs interrogations, suggestions et remarques, qui pourront ensuite être étudiées par les techniciens et élus locaux. Ce dispositif paraît moindre par rapport aux autres communes disposant de territoire prioritaire, toutefois, en remettant la commune dans le contexte géographique, la commune de Châteaubriant est beaucoup moins peuplée que les villes de Saint-Nazaire et des territoires métropolitains touchés par la géographie prioritaire.

A cet égard, le service politique de la ville de la préfecture de Loire-Atlantique a souhaité accompagner la collectivité afin de redynamiser la participation citoyenne pour le contrat de ville du QPV de la Ville aux Roses. Notamment porté et accompagné par le centre socioculturel, le conseil citoyen du quartier prioritaire est en pleine restructuration. Initialement en veille, lors du dernier temps de travail réunissant les techniciens de l'EPCI, les élus et le service politique de la ville de la préfecture, le conseil citoyen a été évoqué comme actif et regroupant désormais seize personnes intéressées et motivées, poussant à une redynamisation de la participation citoyenne sur le territoire⁹⁹.

Ainsi, il a été décidé de la mise en place d'une nouvelle forme de participation sur le territoire castelbriantais. Afin de toucher un maximum d'habitants de la Ville aux Roses, il a été décidé d'organiser la participation citoyenne au plus fort d'un temps fort dans la vie du quartier : le Welcome Festival. Il s'agit d'animations sur un dimanche après-midi regroupant différents artistes, associations et partenaires sur le quartier comme le bailleur social ou encore le conseil citoyen. Bien que les modalités de mise en œuvre soient encore à l'étape de la modélisation, l'objectif serait de mobiliser les habitants du quartier autour de questionnaires innovants sur le contrat de ville et la vie dans le quartier. Dessiné avec l'aide du Laboratoire d'innovation de l'Etat dans la région, Etat'LIN, le document serait accompagné de pictogramme ou de dessins, facilitant la compréhension par tous les habitants, même les personnes allophones ou nouvellement arrivées ne parlant pas français. Cette démarche, sur un temps fort, se tenant au milieu du quartier après la rentrée scolaire, permettra de mobiliser les habitants et de faciliter cet « aller-vers » essentiel pour mobiliser les invisibles. Afin de compléter entièrement le dispositif, des questionnaires pourraient être déposés au centre socio-culturel et à l'espace France Service, ces deux lieux étant non seulement fréquentés des habitants du quartier, mais également stratégiquement situé au cœur de la Ville aux Roses.

Par ailleurs, cette démarche participative serait anticipée et accompagnée d'une campagne d'affichage, notamment dans les halls d'immeuble avec le soutien du bailleur Habitat 44, pour le projet « coup de cœur ». De nombreux projets de renouvellement du cadre de vie, dans le domaine des mobilités douces et du développement durable émergent sur le quartier prioritaire, l'objectif de la démarche « coup de cœur » serait de mobiliser les habitants afin que ces derniers puissent voter pour leur projet préféré qui serait réalisé par la suite en priorité sur le quartier.

⁹⁹ Compte-rendu de la réunion de travail sur la participation citoyenne au renouvellement des contrats de ville – 21 juin 2023. Document non publié

Enfin, les services intercommunaux, communaux et étatiques se sont accordés sur une participation multiforme, dans le temps, permettant de toucher un maximum d'habitants, en cohérence avec le profil géographique de la commune et du QPV. L'objectif étant d'appréhender et d'intégrer au mieux la parole et les besoins des habitants au futur contrat de ville castelbriantais.

Conclusion

La participation citoyenne comprise sous l'angle de la démocratie participative reste un concept juridique large encore peu définis. Si certains modes de participation du public à la construction de politique publique restent largement encadrés par la loi et le règlement, les nouveaux modes émergents peinent à être définis dans un cadre uniforme sur le territoire.

Aujourd'hui, la succession des différents mouvements sociaux montrent la nécessité d'impliquer les citoyens dans la construction des politiques publiques. Cette implication des citoyens est d'autant plus nécessaire dans le cadre de la politique de la ville, les actions menées dans ce cadre visant à l'amélioration du cadre de vie des personnes résidants en QPV. Dans cette optique l'intégration de la parole citoyenne au contrat de ville est une nécessité, les habitants des quartiers prioritaires détenant la connaissance de terrain dont manque les techniciens de la politique de la ville. La démocratie participative offrant les moyens de transformer les politiques publiques en des actions concrètes correspondant aux besoins des résidents des quartiers.

Néanmoins, engendrer une dynamique participative au sein des QPV est complexe. Dans les quartiers, les freins à la participation sont multiples, ainsi face à ce constat, il est nécessaire aujourd'hui de faire évoluer les formes de participation à la vie publique et de les encadrer afin de garantir les mêmes droits pour l'ensemble des participants. Au-delà de mettre en œuvre cette dynamique, la réelle prise en compte de l'avis des habitants est nécessaire afin de faire évoluer ce sentiment d'abandon par les acteurs publics souvent ressenti par les résidents des QPV.

Force est de constater que la participation citoyenne mis en place par les services de l'Etat dans les quartiers peinent parfois à émerger et se faire une place, ainsi est il nécessaire de reconnaître que la participation citoyenne reste une prérogative largement réservé aux collectivités territoriales et intercommunalités. Ces dernières possédant davantage les codes et la proximité nécessaire afin de mobiliser les acteurs associatifs, économiques et les citoyens du territoire. La place de l'Etat dans l'organisation de la participation citoyenne aux contrats de ville est ainsi à redéfinir et travailler afin de mettre en place une politique publique partenariale à destination des publics les plus précaires dans les quartiers.

Ce stage fut enrichissant sur les plans professionnels que personnels. Sur le plan professionnel, mon inclusion aux différents groupes de travail, tant sur les thématiques de la petite enfance, que de l'émancipation et de la réussite et l'engagement des jeunes publics de prendre réellement conscience des prérogatives et compétences de chaque service de l'Etat et de comprendre les rouages des relations entre les différentes administrations étatiques. Il fut également enrichissant en raison de la diversité des acteurs avec qui j'ai eu l'opportunité de travailler. Les contrats de ville naissant d'une construction partenariale, cela m'a montré la complexité de devoir s'adapter aux interlocuteurs territoriaux. Ces trois mois ont également été l'occasion de développer de nombreuses compétences rédactionnelles, j'ai également gagné en efficacité et face à l'urgence de certaines situations dans le cadre de la politique de la ville, j'ai appris à prioriser les missions. Or, cette compétence me semble indispensable aujourd'hui pour intégrer n'importe quel corps d'administration.

L'expérience de ce stage m'a presque convaincu d'intégrer les services de la préfecture, et je pense sincèrement que cette expérience sera marquante pour ma future carrière au sein de la Direction générale des finances publiques, les agents du service politique de la ville

ainsi que les délégués du préfet m'ayant fourni des clés qui me semble indispensable pour devenir l'agent public que je souhaite devenir.

Enfin, sur le plan personnel, ayant toujours résidé en Loire-Atlantique, je suis arrivée au service politique de la ville avec un certain nombre de préjugés et d'aprioris sur la vie des quartiers « sensibles » et la politique de la ville. Ce stage fut une occasion unique et immanquable de faire évoluer mon regard sur ces espaces trop souvent jugés et décriés, ayant eu l'opportunité d'échanger sur le quotidien de personnes que l'on n'entend parfois jamais...

Je ne pense pas être atterri à la politique de la ville par hasard et je pense un jour sincèrement y revenir.

Références bibliographiques

Ouvrages

- Diot-Labusset, C. (2015). *Démocratie participative, guide des outils pour agir, état des lieux et analyses*, de la fondation Nicolat Hulot pour la Nature et l'Homme.
- Faure, B. (2021). *Droit des collectivités territoriales*. Dalloz, Précis, 6^{ème} édition.
- Gaxie, D. (1978). *Le cens caché – Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Le Seuil
- Guinchard, S. Debard, T (2022). *Lexique des termes juridiques 2022-2023*. Dalloz, 30^{ème} édition
- Letanoux, M. (2022). *Encyclopédie des collectivités locales*. Dalloz, folio 1050, pages 209-226.

Thèses et mémoires

- Dauriac, F. (2021). *Démocratie participative : quelles innovations possibles pour les collectivités territoriales ?* Mémoire de master 2 Manager territorial et intercommunalités, Université de Limoges.

Rapports

- ATD Quart Monde.(2022). Participation des personnes les plus éloignées dans les conseils citoyens – Etat des lieux et propositions. [Rapport produit avec le soutien de l'ANCT]
- Bacqué, Mechmache, MH, M. (2013). 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]
- Bermasconi, P. (2022). *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique : 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*.
- Casillo, Rousseaux, I,D (2019). *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens* [Rapport de la Commission nationale du débat public aux ministres Jacqueline Gourault et Julien Denormandie]
- Chapet, Boucherak, Yamaren, Malki ; H, E, N, S (2023), *Les démarches participatives dans les quartiers prioritaires. Etat des lieux 2014-2023*. [Rapport de l'Agence nationale de la cohésion des territoires]
- Dilain, C. (2013). *Rapport n° 250 sur le projet de loi adopté par l'AN après engagement de la procédure accélérée, de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* [Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat]
- Dubedout, H. (1983). *Ensemble, refaire la ville* [Rapport du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers au Premier ministre], pages 34-40

Sites Internet

- Cormier, B (2023). *Réforme institutionnelle : France Urbaine appelle à « donner du sens pour rassembler les français »*. <https://franceurbaine.org/actualites/reforme-institutionnelle-france-urbaine-appelle-donner-du-sens-pour-rassembler-les>, Consulté le 3 juin 2023.

Lefebvre, R. *Démocratie participative*, Dans *Encyclopædia Universalis* [en ligne]. Consulté le 30 mai 2023 sur <http://www.universalis-edu.com/budistant.univ-nantes.fr/encyclopedie/democratie-participative/>

INSEE,

- Consulté le 17 avril 2023, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2097>
- Consulté le 20 mai 2023, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212>

Système d'information géographique de la politique de la ville, données de Loire-Atlantique, <https://sig.ville.gouv.fr/Territoire/5244>

Site de la ville et de la Métropole de Nantes

- Consulté le 19 juin 2023
<https://metropole.nantes.fr/actualites/2021/institutions/conseil-metropolitain-12-02-21/pacte-citoyen-metropolitain>
- Consulté le 19 juin 2023 <https://metropole.nantes.fr/dialogue-citoyen>
- Charte de la participation citoyenne. Consultée le 19 juin 2023
<https://www.calameo.com/read/00459045883cbfa3ebea6?page=12>

Site de la ville de Saint-Herblain

- <https://www.jeparticipeasaintherblain.fr/>
- <https://www.saint-herblain.fr/politique-et-institution/nos-engagements/encourager-la-participation-citoyenne/la-participation-citoyenne-pilier-de-laction-municipale/>

Site de la ville d'Orvault

- <https://www.orvault.fr/mairie/dialogue-citoyen/le-dialogue-citoyen-orvault>

Site de la ville de Saint-Nazaire :

- Les conseils citoyens de quartiers : <https://www.saintnazaire.fr/concertation/conseils-citoyens-de-quartier>. Consulté le 21 juin 2023
- Cadre de référence, consulté le 21 juin 2023
https://www.saintnazaire.fr/fileadmin/images/220228_CCQ_Cadre_de_reference.pdf
- https://www.saintnazaire.fr/fileadmin/images/Presentation_des_initiatives_citoyennes_realisees.pdf

Site internet de la ville de Châteaubriant-Derval

- <https://www.mairie-chateaubriant.fr/listes/adressez-nous-vos-questions-suggestions/>

Articles

Barbin, Bourgeois, Sioen, V, F, M. (2016). *Le numérique, un outil au service de la politique de la ville*. Diversité, n°185. Ce que le numérique peut en éducation. pages 177-182

Courant, Sintomer, D, Y. (2019). *Le tirage au sort au XXIème siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique*. Participations n°23, pages 5-32.

Crozet, Rangeon, P, F. (2006). *Le public dans les contrats de ville : habitant, citoyen ou client ?* Politique et management public, vol 24 n°4. Acte du quinzième colloque international – Lille, jeudi 16 mars et vendredi 17 mars 2006 organisé en collaboration

avec Sciences-Po Lille – Tome 2 pp 17-36. Consulté le 13 avril 2023
https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2006_num_24_4_2344;

Demoulin, Bacqué, J, MH (2019). *Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? Participations n°24*, éditions De Boeck Supérieur, pages 5-25.

Maupin, E. (2023). *Engagement Quartiers 2030, la prochaine génération des contrats de ville*, AJDA 2023, page 819, Dalloz.

Malochet, V. (2021). *La sécurité est-elle vraiment « l'affaire de tous » ? Les limites de la participation citoyenne en France dans un domaine typiquement régalién*, Participations, vol 29, n°1, pages 41-71.

Mazaud, Talpin, A, J. (2010). *Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs*, Sociologie vol 1, édition presses universitaires de France (PUF), pages 357 à 374.

Megglé, C (2017). Quartiers prioritaires – Une circulaire précise le cadre des conseils citoyens, article consultable sur le site de la Banque des Territoires, consulté le 18 juin 2023, <https://www.banquedesterritoires.fr/une-circulaire-precise-le-cadre-des-conseils-citoyens>

Megglé, C. (2023). *De futurs contrats de ville participatifs ? Une concertation est lancée*, Localtis, article consultable sur le site de la Banque des Territoires, consulté le 15 avril 2023, <https://www.banquedesterritoires.fr/de-futurs-contrats-de-ville-participatifs-une-concertation-est-lancee>

Vigne-Lepage, V (2023). « *Chaque contrat de ville va être coconstruit avec les habitants* », Gazette des communes

Textes légaux et jurisprudence

Code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

Code du travail

Code général des collectivités territoriales (CGCT)

Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, Journal officiel de la République française n°45 du 22 février 2014. Version en vigueur au 12 mai 2023.

Premier ministre, circulaire n°5729/SG du 30 juillet 2014 relative à l'élaboration des contrats de ville de nouvelle génération

Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, « circulaire du 15 octobre 2014 relative aux modalités opérationnelles d'élaboration des contrats de ville »

Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports. « Conseils citoyens, Cadre de référence », 2014

Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, décret n°2015-1138 du 14 septembre 2015 rectifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville, Journal officiel de la République française n°0214, 16 septembre 2015

Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, « circulaire n°CABINET/C102/2017/41 du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens ». Journal officiel

Ministère chargé de la ville et du logement, « circulaire n°MVL/2023-05/20384 du 15 mai 2023 relative à la refonte des contrats de ville – organisation de la participation citoyenne »

Autres

Lo Duca R, Serusier J, Thoreau JJ. (2021). Les conseils citoyens. Un levier au service de la participation des habitants [Guide pratique de l'ANCT]

Atlas des quartiers prioritaires de la politique de la ville, Outil d'analyse et de comparaison des quartiers prioritaires et de leur environnement (2022) [Cartes et données de l'ANCT]

RésOVilles (2023) Panorama des conseils citoyens en Bretagne et Pays de la Loire – 2014-2021 : un outil à consolider, une opportunité à saisir

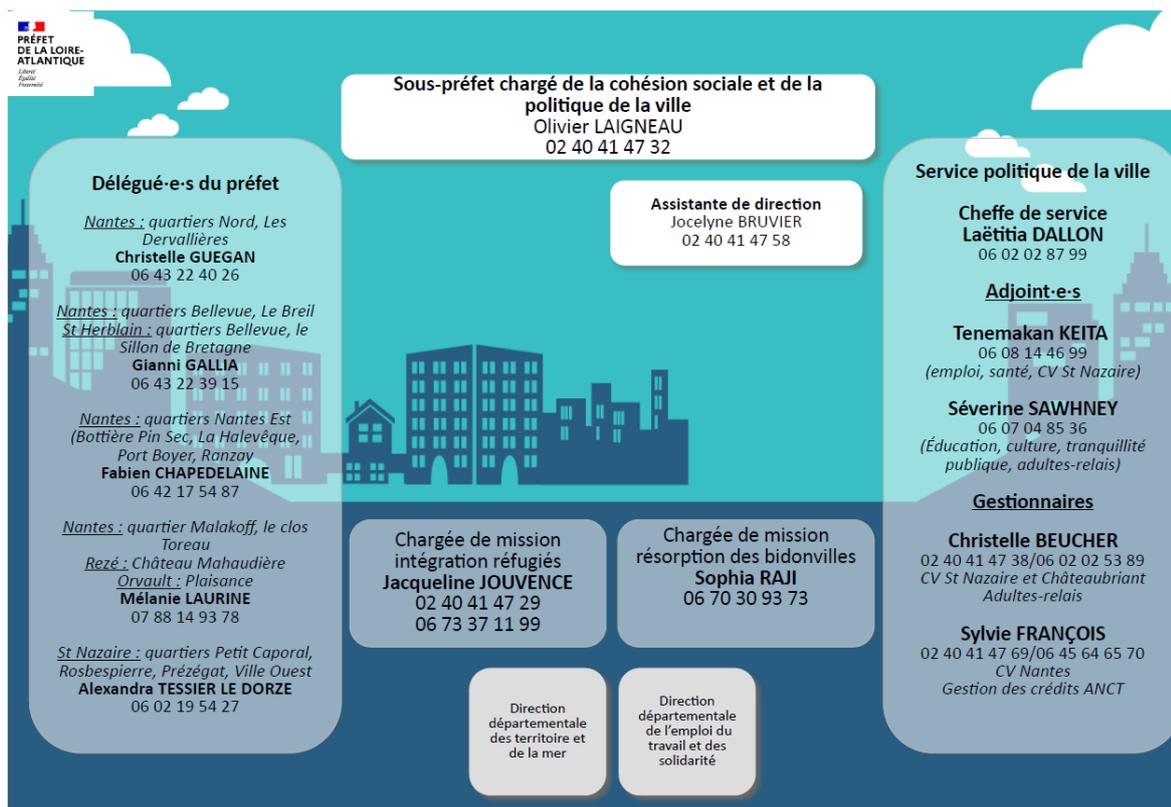
RésOVilles (2020) Conseils citoyens : les enjeux d'une légitimité

Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (2019), Les chiffres clés de la vie associative

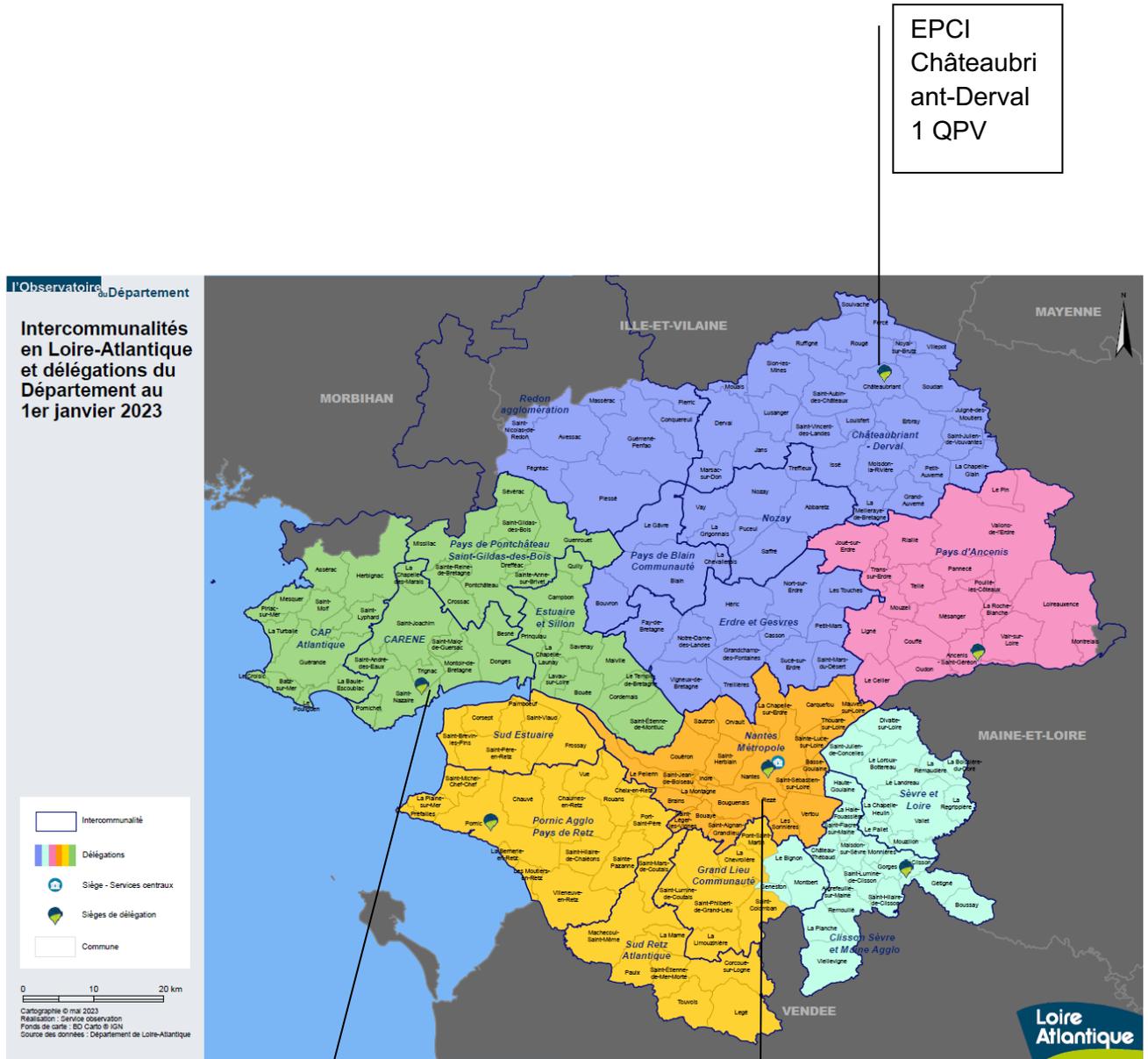
Annexes

Annexe 1. Organigramme du service politique de la ville de la préfecture de Loire-Atlantique.....	58
Annexe 2. Carte des établissements publics intercommunaux et délégations du département de Loire-Atlantique au 1 ^{er} janvier 2023.....	59
Annexe 3. Cartographie de la politique de la ville dans le département de Loire-Atlantique	60
Annexe 3.1. Liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville en Loire-Atlantique par intercommunalité	60
Annexe 3.2. Cartographie des quartiers prioritaires politique de la ville de Nantes-Métropole	61
Annexe 3.3. Cartographie des quartiers prioritaires politique de la ville de la CARENE	62
Annexe 3.4. Cartographie des quartiers prioritaires politique de la ville de la communauté de communes de Châteaubriant-Derval	62
Annexe 4. Graphique sur la diversité des formes d'engagement au sein des budgets participatifs.....	63
Annexe 5. Portrait des quartiers témoins	64
Annexe 5.1. QP 044001- QP Ville Ouest.....	64
Annexe 5.2. QP 044005- QP Bellevue	65
Annexe 5.3. QP 044006 – QP Les Dervallières.....	66
Annexe 5.4. QP 044004 – QP La Villes aux Roses.....	67
Annexe 6. Cartographie des conseils citoyens sur le département de Loire-Atlantique	68
Annexe 6.1. Carte des conseils citoyens en France	68
Annexe 6.2. Carte de la dynamique des conseils citoyens par département au 1 ^{er} janvier 2023	69
Annexe 6.3. Carte des conseils citoyens de quartiers de Saint-Nazaire	70
Annexe 6.4. Carte des conseils citoyens de Nantes-Métropole	71
Annexe 7. Données RésOVilles sur les conseils citoyens de Bretagne et Pays de la Loire	72
Annexe 7.1. Thématiques abordées par les conseils citoyens.....	72
Annexe 7.2. Motivations des conseillers citoyens à intégrer le conseil citoyen	72
Annexe 8. Données nationales sur la participation des conseils citoyens aux instances de la politique de la ville.....	73
Annexe 9. Echelle de la participation citoyenne	74

Annexe 1. Organigramme du service politique de la ville de la préfecture de Loire-Atlantique



Annexe 2. Carte des établissements publics intercommunaux et délégations du département de Loire-Atlantique au 1^{er} janvier 2023



EPCI
Châteaubriant-Derval
1 QPV

EPCI
CARENE
3 QPV

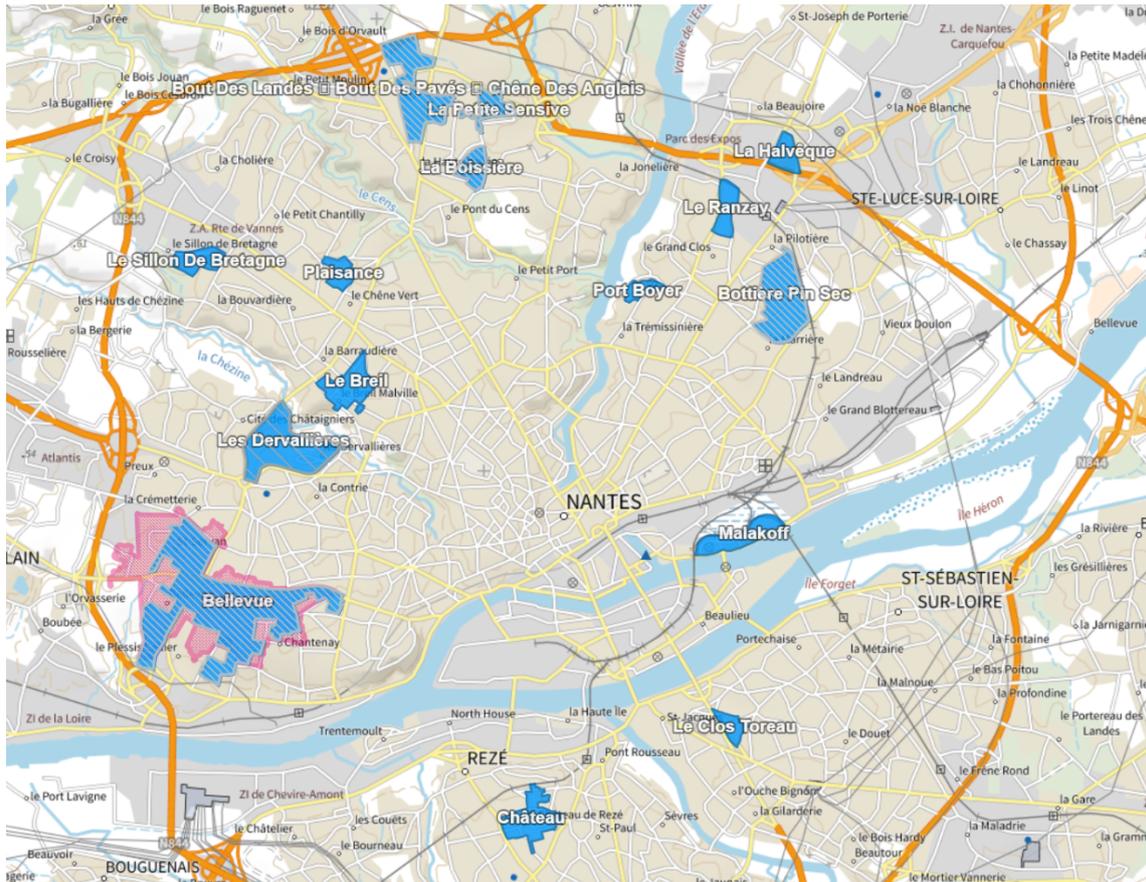
EPCI Nantes-Métropole
12 QPV

Annexe 3. Cartographie de la politique de la ville dans le département de Loire-Atlantique

Annexe 3.1. Liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville en Loire-Atlantique par intercommunalité

Nom du quartier	Localisation
Bellevue	Saint Herblain – Nantes
Bottière-Pin Sec	Nantes
Bout des Landes-Bout des Pavés-Chêne des Anglais	Nantes
Château	Rezé
La Boissière	Nantes
La Halvêque	Nantes
La Petite Sensive	Nantes
La Ville aux Roses	Châteaubriant
Le Breil	Nantes
Le Clos Toreau	Nantes
Le Ranzay	Nantes
Les Dervallières	Nantes
Le Sillon de Bretagne	Saint-Herblain
Malakoff	Nantes
Petit Caporal	Saint-Nazaire
Plaisance	Orvault
Port Boyer	Nantes
Robespierre-Prézégat	Saint-Nazaire
Ville Ouest	Saint-Nazaire

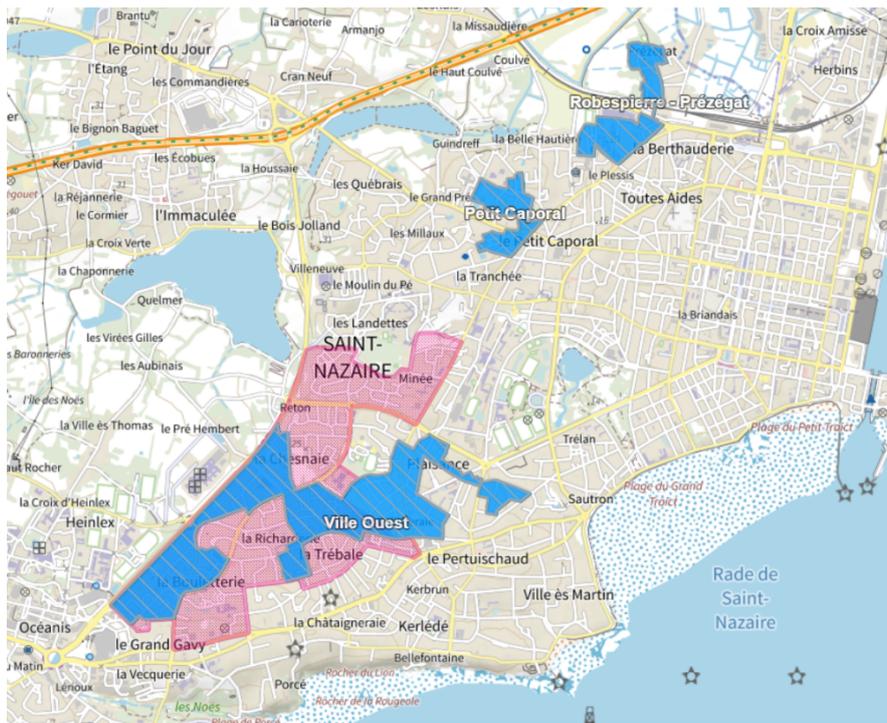
Annexe 3.2. Cartographie des quartiers prioritaires politique de la ville de Nantes-Métropole



Légende :

-  Quartier prioritaire de la politique de la ville
-  Zone franche urbaine
-  Zone du Nouveau programme de rénovation urbaine (intérêt régional ou national)

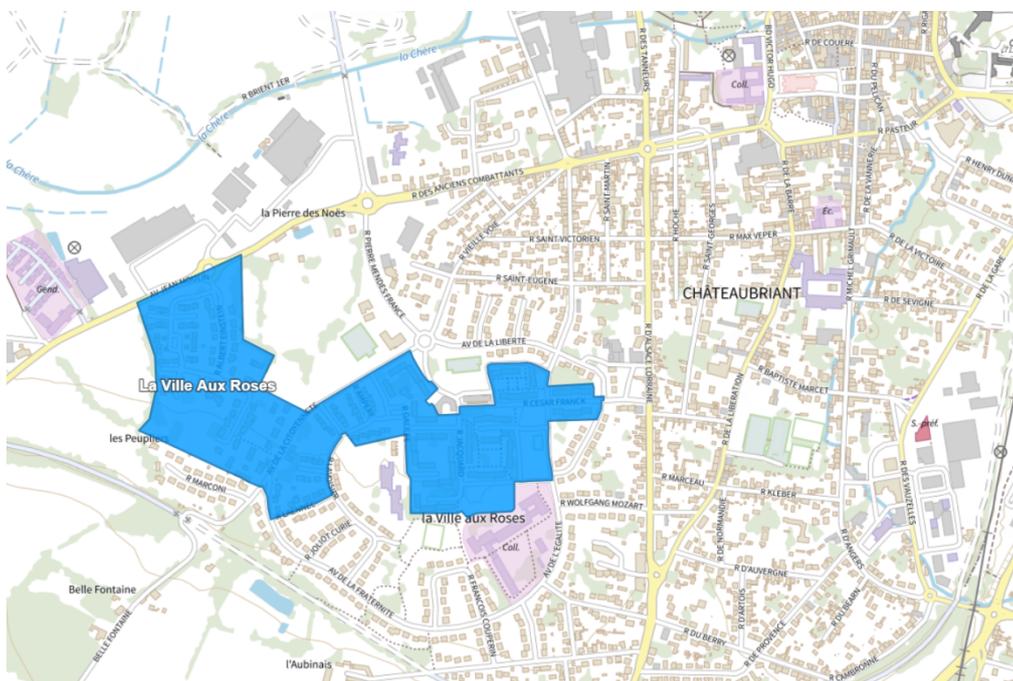
Annexe 3.3. Cartographie des quartiers prioritaires politique de la ville de la CARENE



Légende :

- Quartier prioritaire de la politique de la ville
- Zone franche urbaine
- Zone du Nouveau programme de rénovation urbaine (intérêt régional ou national)

Annexe 3.4. Cartographie des quartiers prioritaires politiques de la ville de la communauté de communes de Châteaubriant-Derval



Annexe 4. Graphique sur la diversité des formes d'engagement au sein des budgets participatifs

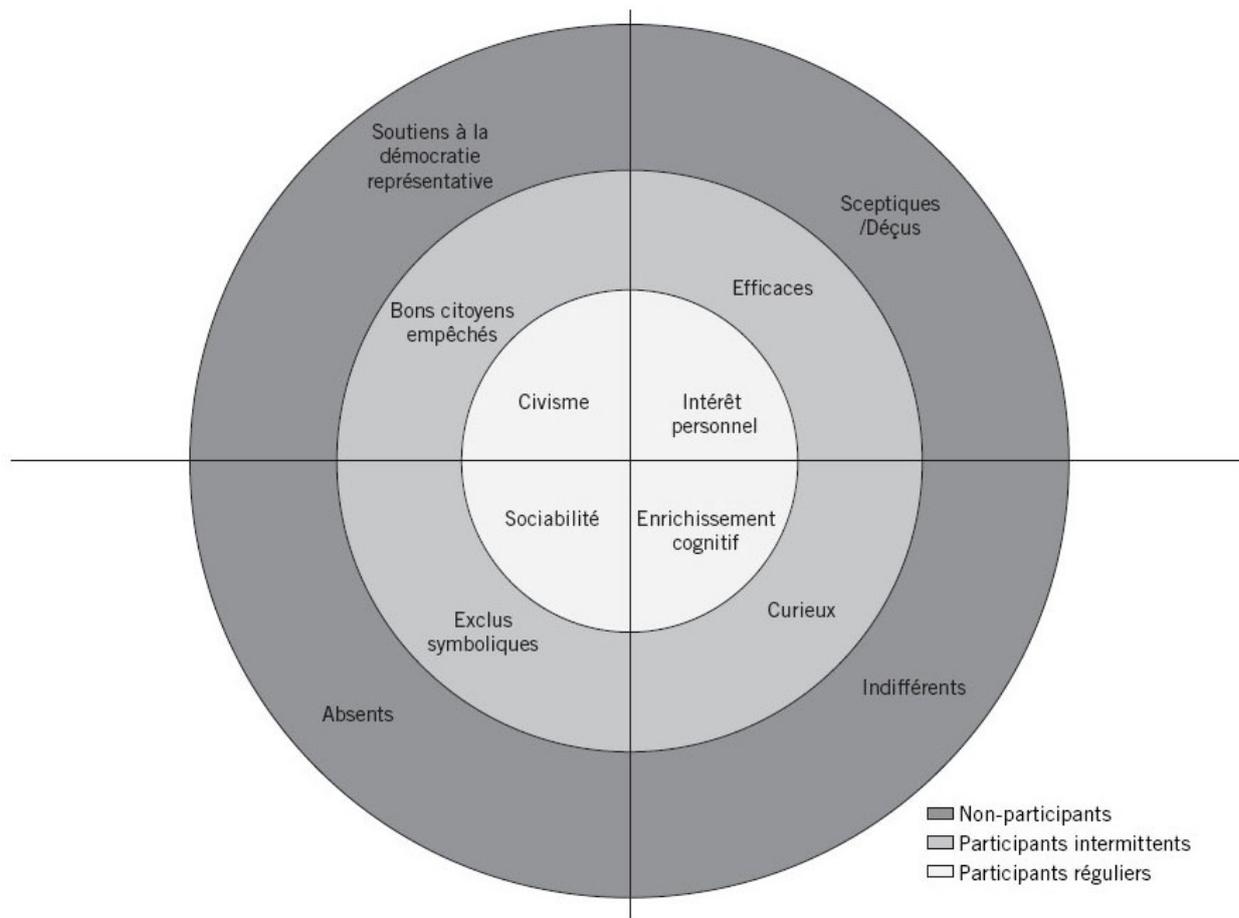


Figure 1 - Graphique de la diversité des formes d'engagements aux budgets participatifs

Annexe 5. Portrait des quartiers témoins

Annexe 5.1. QP 044001- QP Ville Ouest

Intercommunalité	CARENE (Communauté d'agglomération)
Commune	Saint-Nazaire
Superficie	80 hectares
Nombre d'habitant	7 072 habitants
Dont moins de 25 ans	40%
Dont personnes de nationalité étrangère	15,3%
Nombre de familles monoparentales	42,1%
Taux de pauvreté	41,5%
Nombre de demandeurs d'emploi	1 398
Taux de réussite au DNB (en 2018)¹⁰⁰	73,30% pour le collège de secteur Pierre Norange
Nombre de logements sociaux	2 785
Dispositifs	QPV ZFU ¹⁰¹ REP+

Tableau 1 - Portrait chiffré du QPV Ville Ouest

¹⁰⁰ Les données INSEE datant pour

¹⁰¹ Il s'agit d'une appellation donnée à certains secteurs urbains défavorisés ou sensibles à l'intérieur desquels les entreprises qui créent ou maintiennent des activités génératrices d'emplois bénéficient d'une exonération temporaire d'impôt sur une partie de leurs profits. Guinchard S, Debard T. (2022) *Lexique des termes juridiques 2022-2023*. Dalloz, 30^{ème} édition.

Annexe 5.2. QP 044005- QP Bellevue

Intercommunalité	Nantes Métropole (Métropole)
Commune	Nantes et Saint-Herblain
Superficie	155 hectares
Nombre d'habitant	16 290 habitants
Dont moins de 25 ans	38,6%
Dont personnes de nationalité étrangère	20,9%
Nombre de familles monoparentales	32,6%
Taux de pauvreté	39,7%
Nombre de demandeurs d'emploi	2 406
Taux de réussite au DNB (en 2018)	Présence de 4 collèges de secteurs : <ul style="list-style-type: none"> - Ernest Renan : 89% - La Durantière : 76,40% - Claude Debussy : 60,80% - Chantenay : 88,10%
Nombre de logements sociaux	5 097
Dispositifs	QPV ZFU NPNRU ¹⁰² QRR (zone Nantes) ¹⁰³ REP et REP+

Tableau 2 - Portrait chiffré du QPV Bellevue

¹⁰²Intervenant sur les QPV, ce programme porté par l'ANRU tend à favoriser la mixité dans le territoire en intervenant sur l'habitat et les équipements publics. Certains quartiers relèvent de priorité régionale, d'autres de priorité nationale.

¹⁰³Il s'agit de zones géographiques caractérisées par des difficultés sévères, tant au niveau de la délinquance, qu'en terme d'urbanisme, d'économie et de paramètre sociologique. Cette classification a emmené au renforcement d'effectif de police.

Annexe 5.3. QP 044006 – QP Les Dervallières

Intercommunalité	Nantes Métropole (Métropole)
Commune	Nantes
Superficie	51 hectares
Nombre d'habitant	5 375 habitants
Dont moins de 25 ans	41,9%
Dont personnes de nationalité étrangère	31,7%
Nombre de familles monoparentales	38,9%
Taux de pauvreté	49,9%
Nombre de demandeurs d'emplois	838
Taux de réussite au DNB (en 2018)	64,10% pour le collège de secteur Rosa Parks ¹⁰⁴
Nombre de logements sociaux	2 303
Dispositifs	QPV NPNRU QRR REP+ ¹⁰⁵

Tableau 3 - Portrait chiffré du QP des Dervallières

¹⁰⁴ Pour l'actualité, la fermeture du collège Rosa Park (anciennement collège du Breil) situé entre les deux quartiers prioritaires des Dervallières et du Breil, a été acté par le conseil départemental pendant la rédaction de ce mémoire.

¹⁰⁵ Le réseau d'éducation prioritaire, ou prioritaire renforcé a pour objectif de corriger l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire par le renforcement des actions éducatives et pédagogiques dans les établissements des territoires ayant le plus de difficultés sociales.

Annexe 5.4. QP 044004 – QP La Villes aux Roses

Intercommunalité	Châteaubriant-Derval (Communauté de communes)
Commune	Châteaubriant
Superficie	16 hectares
Nombre d'habitant	1 325 habitants
Dont moins de 25 ans	40,7%
Dont personnes de nationalité étrangère	29,2%
Nombre de familles monoparentales	24,4%
Taux de pauvreté	50 %
Nombre de demandeurs d'emplois	134
Taux de réussite au DNB (en 2018)	74,8% pour le collège de secteur Collège la Ville aux Roses
Nombre de logements sociaux	539
Dispositifs	QPV ZRR REP

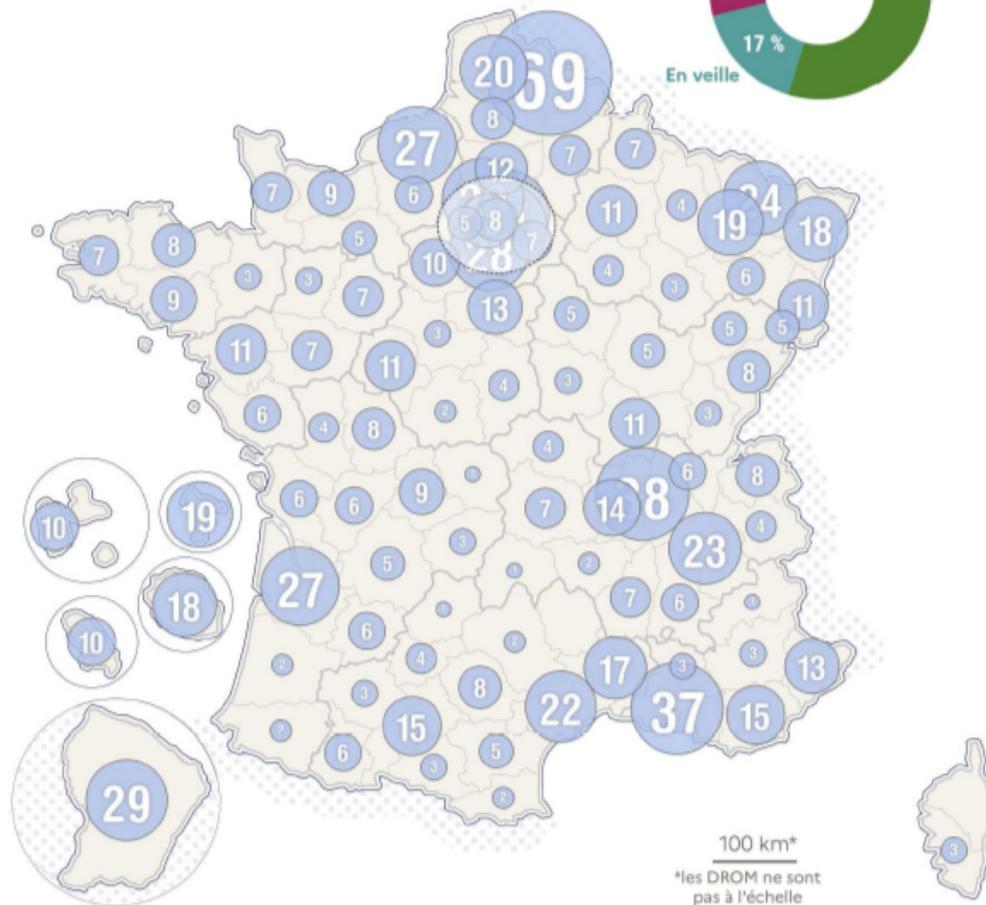
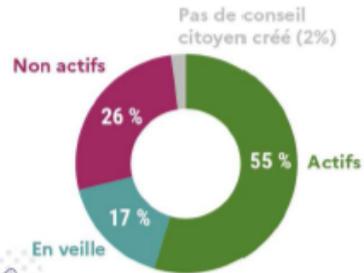
Tableau 4 - Portrait chiffré du QP de La Ville aux Roses

Annexe 6. Cartographie des conseils citoyens sur le département de Loire-Atlantique

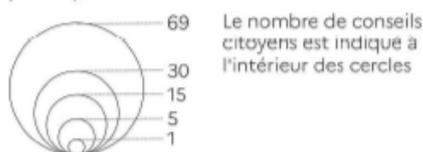
Annexe 6.1. Carte des conseils citoyens en France

1034 conseils citoyens recensés

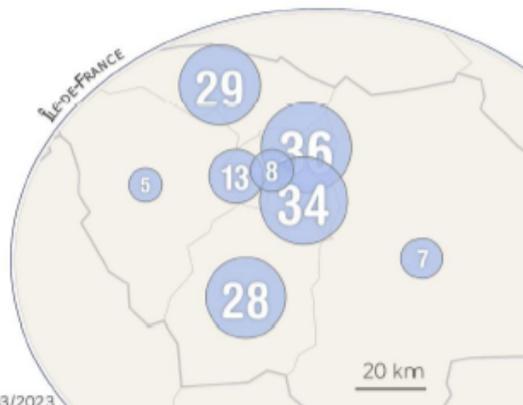
Issus de la loi du 21 février 2014, présents dans la majeure partie des quartiers prioritaires, les conseils citoyens agissent. Au 1^{er} janvier 2023, près de 72 % des conseils citoyens recensés sont en activité, soit le cumul des conseils citoyens actifs et en veille.



Nombre de conseils citoyens par département*

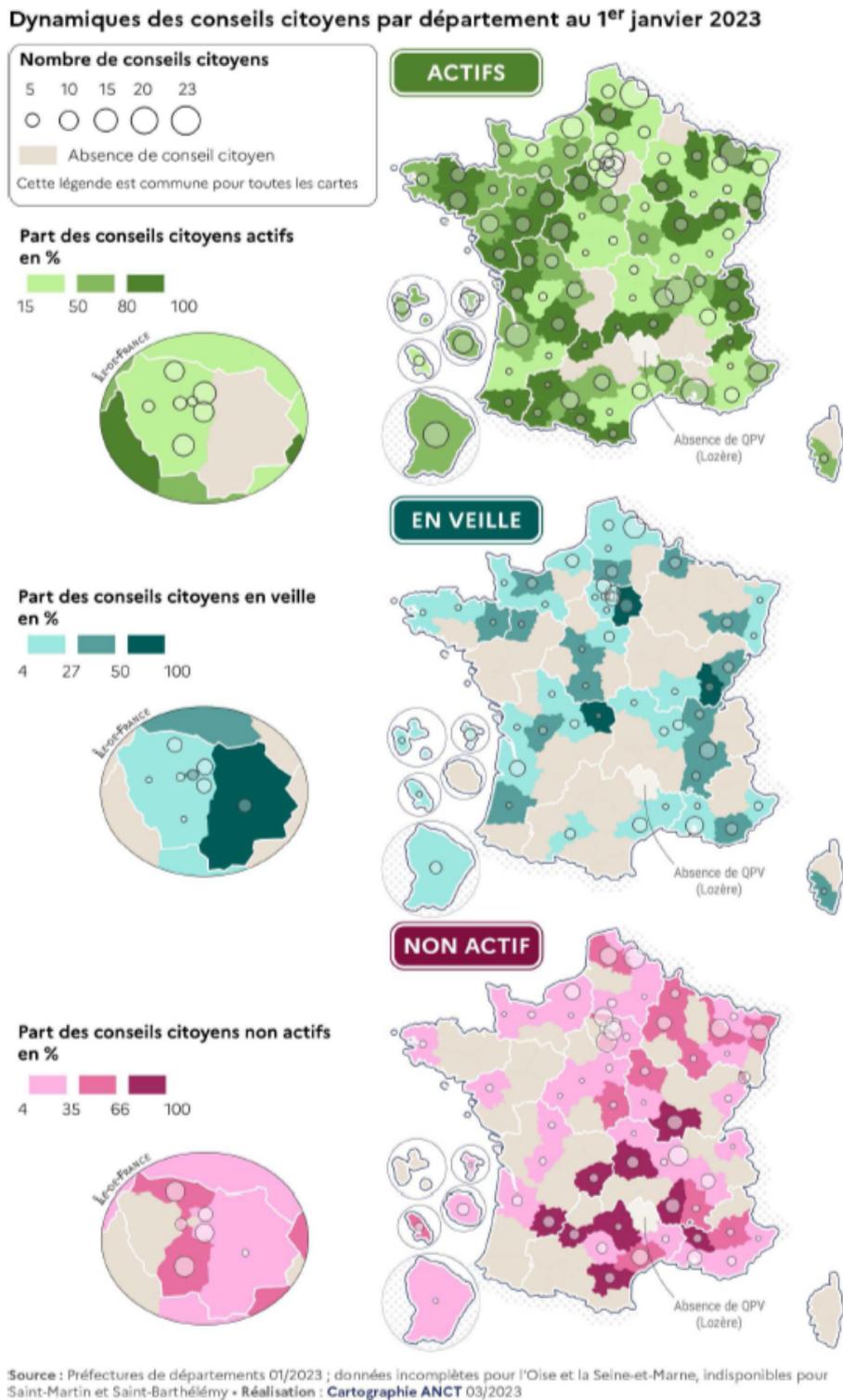


*données incomplètes pour la Seine-et-Marne (77) et l'Oise (60) et non disponibles pour Saint-Martin

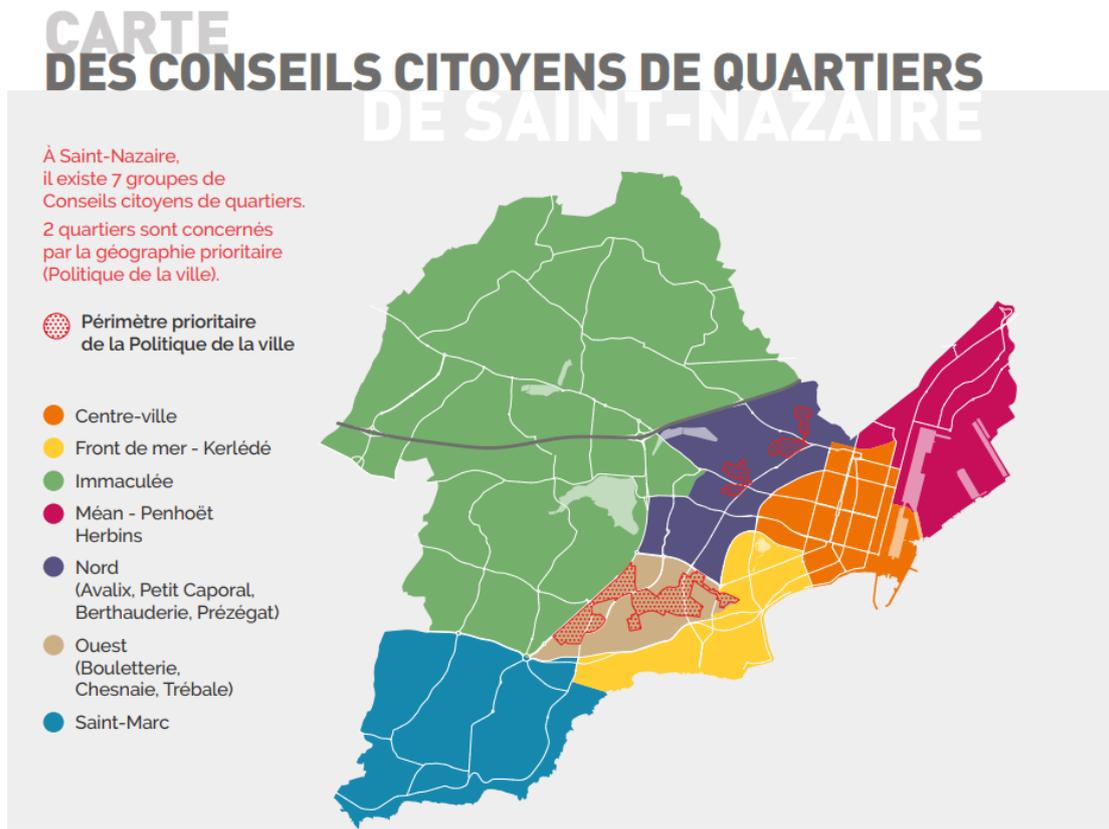


Source : Préfectures de départements 01/2023
Traitement et réalisation : ONPV & Cartographie ANCT 03/2023

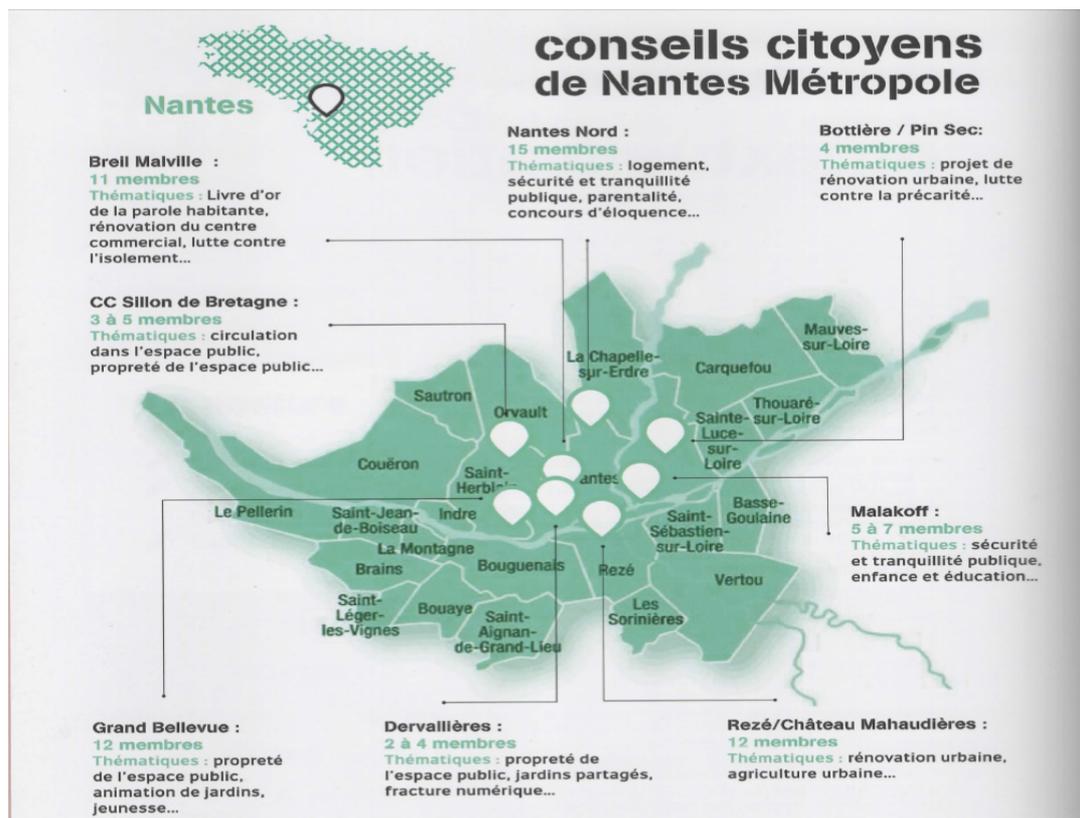
Annexe 6.2. Carte de la dynamique des conseils citoyens par département au 1^{er} janvier 2023



Annexe 6.3. Carte des conseils citoyens de quartiers de Saint-Nazaire

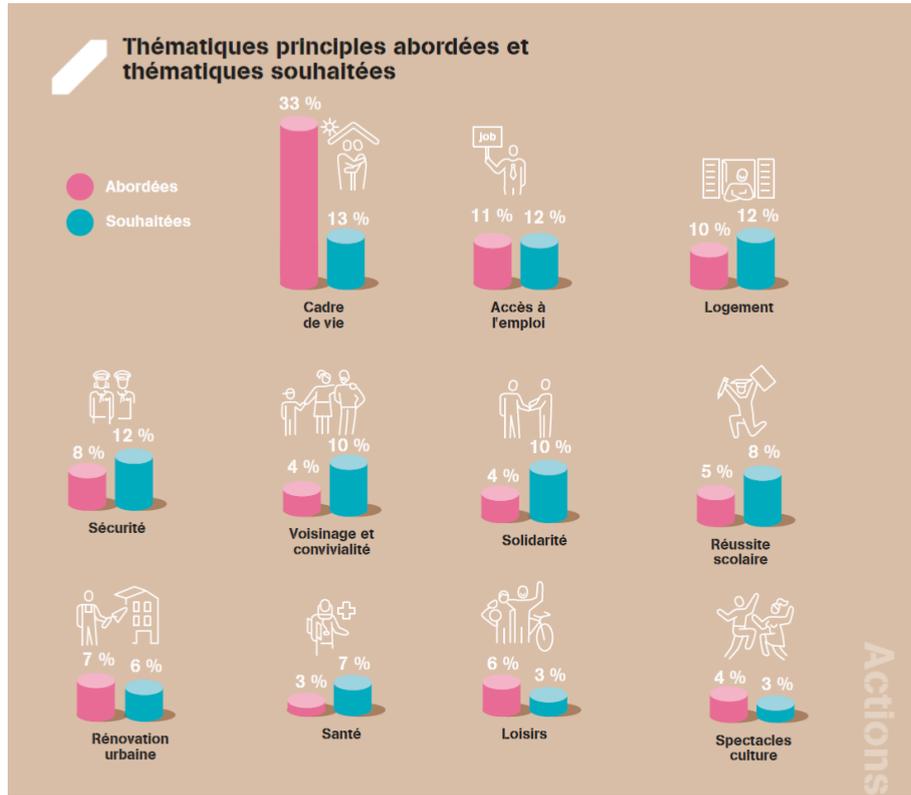


Annexe 6.4. Carte des conseils citoyens de Nantes-Métropole

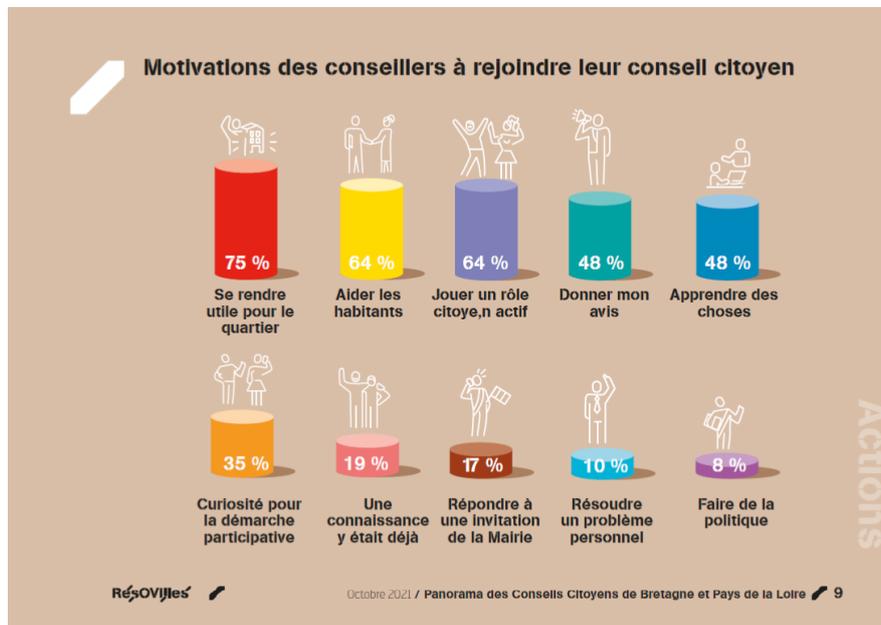


Annexe 7. Données RésOVilles sur les conseils citoyens de Bretagne et Pays de la Loire

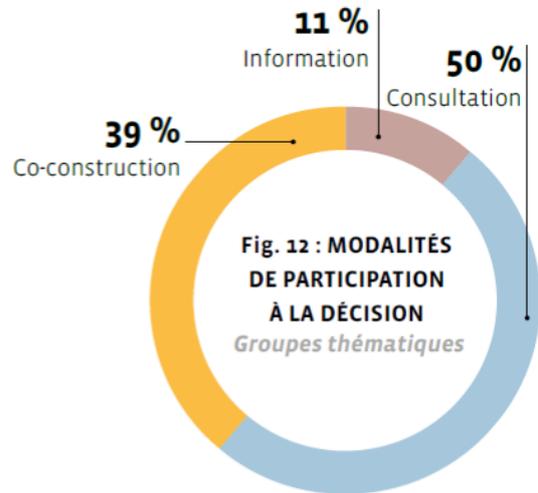
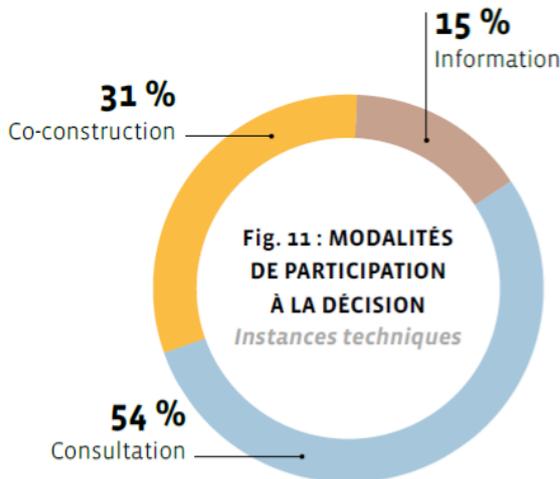
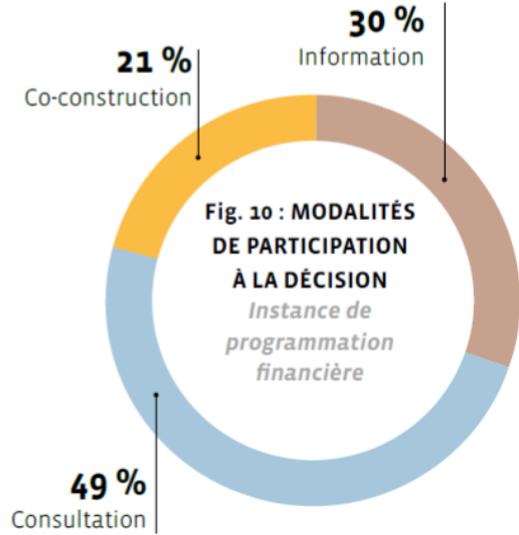
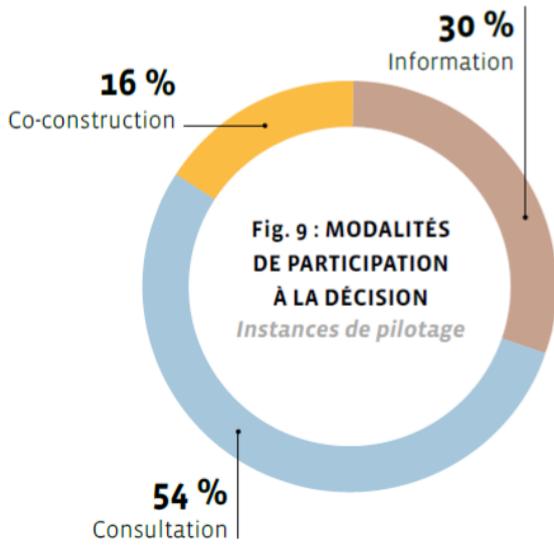
Annexe 7.1. Thématiques abordées par les conseils citoyens



Annexe 7.2. Motivations des conseillers citoyens à intégrer le conseil citoyen



Annexe 8. Données nationales sur la participation des conseils citoyens aux instances de la politique de la ville



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

Annexe 9. Echelle de la participation citoyenne

Echelle de la participation

(Imaginée par la sociologue Sherry Arnstein, 1969)

Manipulation	Thérapie	Information	Consultation	Réassurance	Partenariat	Délégation de pouvoir	Contrôle citoyen
Non-participation		Coopération symbolique			Pouvoir effectif des citoyens		

