

Projet de Fin d'Etudes (PFE) 2020-2021

La participation citoyenne dans les projets ANRU

La participation citoyenne dans les projets ANRU : une enquête de terrain sur le conseil citoyen de Vierzon

Directeur de recherche

Nathalie Brevet

Anne Vanmackelberg

2020 - 2021

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur de cette recherche a signé une attestation sur l'honneur de non-plagiat.

Formation par la recherche, Projet de Fin d'Etudes en génie de l'aménagement et de l'environnement

La formation au génie de l'aménagement et de l'environnement, assurée par le département aménagement et environnement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme, de l'aménagement des espaces fortement à faiblement anthropisés, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir-faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement et de l'environnement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Dynamiques et Actions Territoriales et Environnementales de l'UMR 7324 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne sur la base du Système Universitaire de Documentation (SUDOC), les mémoires à partir de la mention bien.

REMERCIEMENTS

Je remercie Nathalie Brevet, maître de conférences en sociologie urbaine et tutrice de ce projet de fin d'études, pour sa disponibilité, son écoute et ses conseils avisés tout au long de ce travail.

Je tiens à remercier également les personnes qui ont partagé avec moi un peu de leur temps pour échanger autour de la participation citoyenne, et plus particulièrement autour du conseil citoyen de Vierzon.

Table des matières

Introduction	8
I. Evolution de la participation citoyenne au sein de la politique de la ville	9
1. La naissance de la politique de la ville et son institutionnalisation	9
1.1. L'avènement de la rénovation urbaine et des grands ensembles	9
1.2. Le développement social des quartiers	10
1.3. De la « politique des quartiers » à la « politique de la ville »	11
2. L'accès au logement au travers de la loi Borloo (2003)	11
3. Une synthèse de la politique de la ville au travers de la loi Lamy (2014)	13
4. Le rapport Bacqué – Mechmache : un rapport co-construit avec les habitants	14
II. La participation citoyenne et sa traduction législative dans la loi Lamy	18
1. Vers une définition démocratique de la participation	18
2. La co-construction, une notion fondamentale de la loi Lamy	19
3. L'empowerment, un enjeu majeur dans le rapport Bacqué-Mechmache	21
4. Vers une application de l'émancipation aux pratiques participatives	23
Conclusion de l'état de l'art	25
III. De la problématisation à la présentation du terrain d'étude	26
1. L'objet d'étude : le conseil citoyen de Vierzon	26
1.1. Vers une problématisation affinée de la participation dans les projets ANRU	26
1.2. Le choix de l'objet d'étude	26
1.3. Matériaux et méthodes	27
2. Présentation du terrain d'étude : le quartier prioritaire Clos Du Roy – Centre Ville - Vierzon	29
IV. Enquête de terrain : dans quelles mesures un conseil citoyen peut-il s'approprier un projet ANRU ?	33
1. La non-association du conseil citoyen à l'élaboration de la convention NPRU	33
2. Un capital de mobilisation au travers d'un capital social et symbolique	36
3. Une légitimité positionnée et admise sur la gestion urbaine de proximité	43
4. Les formations à caractère technique : un dispositif de « domestication » des conseils citoyens ?	49
Conclusion générale	55
BIBLIOGRAPHIE	57
ANNEXES	60
1. Guides d'entretien	60
2. Exemple d'invitation au comité de pilotage (PV)	65

Table des illustrations

Figure 1: Frise chronologique de l'évolution de la participation au sein de la politique de la ville, de 1973 à 2018.....	17
Figure 2 : Schéma de l'opérationnalisation de la notion de co-construction introduite et décrite dans la loi Lamy (2014).....	21
Figure 3 : Localisation du quartier prioritaire Clos du Roy - Centre-ville - Vierzon à l'échelle de la Communauté de Communes Vierzon - Sologne – Berry (périmètre du 1 ^{er} Janv. 2020). Source : PETR Centre Cher et Anne Vanmackelberg.	29
Figure 4 : Statistiques relatives à la démographie, à l'insertion professionnelle et au revenu, aux échelles du quartier prioritaire, de la ville de Vierzon ainsi que de la Communauté de Communes Vierzon - Sologne - Berry. Source : Anne Vanmackelberg, à partir du système d'information géographique de la politique de la ville, fiches thématiques version 2018.	30
Figure 5 : Répartition du logement selon son type au sein de Vierzon. Source : dossier Insee Centre – Val de Loire n°1 (mars 2017), sur la base de l'Insee, et de la DGFIP, via les revenus fiscaux localisés 2011.	30
Figure 6 : Carte de localisation des projets soutenus dans le cadre du NPRU sur le quartier prioritaire Clos-du-Roy - Centre Ville – Vierzon. Source : Anne Vanmackelberg, à partir des données présentes sur la page renouvellement urbain du site web de la ville de Vierzon.....	32
Figure 7 : Frise chronologique mettant en parallèle la mise en place et l'évolution du conseil citoyen de Vierzon, avec les enjeux relatifs aux projets ANRU. Source : Anne Vanmackelberg.....	36
Figure 8 : Photo prise lors de l'action menée par le conseil citoyen en 2018 sur le quartier Tunnel - Château. Source : Petreau Véronique, pour un article sur le conseil citoyen de Vierzon dans le Berry Républicain.....	39
Figure 9 : Exemples de sujets abordés sous la forme de degré d'opinion, dans le questionnaire réalisé par le conseil citoyen sur le quartier Tunnel – Château, dans le cadre du renouvellement urbain, et à destination des habitants et usagers. Source : Le conseil citoyen de Vierzon.	46
Figure 10: Questions relatives au quartier Tunnel - Château et au renouvellement urbain à destination des habitants et usagers. Source : Le conseil citoyen de Vierzon.	47

Introduction

Dans son ouvrage *La convivialité* (1973), le penseur autrichien Ivan Illich avait écrit ceci « L'outil est inhérent à la relation sociale. Lorsque j'agis en tant qu'homme, je me sers d'outils. Suivant que je le maîtrise ou qu'il me domine, l'outil me relie ou me lie au corps social. Pour autant que je maîtrise l'outil, je charge le monde de mon sens ; pour autant que l'outil me domine, sa structure me façonne et informe la représentation que j'ai de moi-même. L'outil convivial est celui qui me laisse la plus grande latitude et le plus grand pouvoir de modifier le monde au gré de mon intention. (...) Nous avons quasiment perdu le pouvoir de rêver un monde où la parole soit prise et partagée, où personne ne puisse limiter la créativité d'autrui, où chacun puisse changer la vie. ». Aujourd'hui, au travers de la vie citoyenne, il est de plus en plus question d'un monde « où la parole soit prise et partagée ». C'est dans cette perspective qu'intervient la participation, désignant le fait de « prendre part à une action collective »¹. Pour avoir lieu, elle mobilise des outils, des dispositifs comme des tables de concertation, des conseils de quartiers, ou encore des conseils citoyens au sein de la politique de la ville. En effet, la réforme engagée par François Lamy, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine adoptée le 21 février 2014, introduit pour la première fois la notion de co-construction. En sociologie ou en science politique, cette dernière désigne « l'existence d'une pluralité d'acteurs impliqués dans la production d'une politique, d'un projet, d'une catégorie, d'un dispositif technique ou de connaissances. » (Akrich, 2013). Dans la loi, cette notion s'accompagne d'une obligation de mise en place de conseils citoyens dans chaque quartier prioritaire, et de maison du projet pour chaque projet de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, dit projet ANRU.

A partir de la problématique initiale « *la réforme engagée par François Lamy, adoptée le 21 février 2014, marque-t-elle une rupture fondamentale dans la pratique participative au sein de la rénovation urbaine ?* », l'état de l'art, revenant dans un premier temps sur l'histoire de la participation au sein de la politique de la ville, puis se focalisant dans un second temps sur la loi Lamy de 2014, aboutit finalement au croisement de la notion d'émancipation avec les pratiques participatives.

Abordée sous l'angle du dispositif le conseil citoyen, l'enquête de terrain, dont l'objet d'étude est le conseil citoyen de Vierzon (Région Centre Val-de-Loire), a été construite à partir de la problématique suivante : *dans quelles mesures un conseil citoyen peut-il s'approprier un projet ANRU ?*

A partir d'entretiens semi-directifs, et relativement aux hypothèses posées, cette dernière s'articule en quatre axes, dont le premier écarte d'emblée l'existence de la notion de co-construction au sein du terrain d'étude. Il s'agit par la suite de montrer que le conseil citoyen de Vierzon se mobilise par l'intermédiaire de capitaux social et symbolique, et que dans le cadre des projets ANRU, la légitimité qui lui est accordée, et qu'il s'accorde lui-même est positionnée sur la gestion urbaine de proximité. Enfin le dernier axe ouvre sur des interrogations quant aux formations à destination des conseillers citoyens, et croisant les différents apports des différents axes, s'attache notamment à proposer une définition du « capital militant ».

¹ Définition par le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE, 2015), <https://www.cnle.gouv.fr/definition-de-la-participation-619.html>.

I. Evolution de la participation citoyenne au sein de la politique de la ville

Pour comprendre l'évolution de la participation citoyenne au sein de la politique de la ville, il est nécessaire de rappeler les contextes et éléments clés qui se sont succédé de manière plus globale. Renforcé par le rapport Dubedout « Ensemble, refaire la ville » en 1983, le plan « Habitat et Vie Sociale » de 1977 ouvre alors la porte à trois grandes décennies de la politique de la ville. Ainsi, les années 1980 sont marquées par le développement social des quartiers. Les années 1990 opèrent une transformation dans les politiques publiques, passant de « la politique des quartiers » à la « politique de la ville » (Epstein, Kirszbaum, 2019). Enfin, les années 2000 prônent une normalisation et une banalisation des quartiers, avec le retour en première ligne de la rénovation urbaine, déjà croisée aux alentours des années 1960. Sur ce constat, nous nous demandons si l'arrivée de la loi Lamy en 2014, avec la participation citoyenne en son cœur, ouvre une nouvelle décennie dans la politique de la ville. Cette partie se découpera ainsi en quatre sous-parties, respectivement la naissance de la politique de la ville et son institutionnalisation, la loi Borloo avec la création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, la loi Lamy avec l'introduction du conseil citoyen, enfin le rapport Bacqué-Mechmache, intervenant comme un élément clé dans l'élaboration de cette loi.

1. La naissance de la politique de la ville et son institutionnalisation

1.1. L'avènement de la rénovation urbaine et des grands ensembles

Depuis le XIX^{ème} siècle, les pensées urbanistiques et les objectifs liés au logement ont fortement évolués. En effet, l'accroissement de l'ère industrielle, marqué par la mécanisation pour le système de production alimentaire, et l'émergence des manufactures dans les quartiers centraux, amène à un déplacement des paysans vers les villes. L'explosion démographique et la problématique des transports, encore très peu abordée, ne permet pas aux populations plus modestes de vivre en banlieue. La question du logement apparaît alors au centre des préoccupations, la croissance spatiale s'accélère et il est nécessaire de penser la ville autrement, en dehors de ces limites physiques bien déterminées. Parallèlement, L'épidémie de choléra qui sévit dans toute l'Europe en 1832, touche de plein fouet les quartiers populaires et révèle la réalité des taudis, pointée par les médecins et hygiénistes. Dans ce contexte de salubrité et d'extrême paupérisation, un mouvement provenant de certains employeurs, soucieux de leurs ouvriers et de l'avenir de leurs manufactures, amène à la construction de nombreux logements.²

Un peu plus tard, au début du XX^e siècle, dans les années 1930, l'urbanisme fonctionnaliste commence à apparaître avec la constitution de la charte d'Athènes en 1933. En opposition avec la ville traditionnelle dont les quartiers anciens sont extrêmement dégradés, il s'agit d'éradiquer les taudis une bonne fois pour toute, par la mise en place de la démolition et de la reconstruction, sous le nom de la rénovation urbaine. Dans cette perspective, l'Etat mobilise de grands moyens pour rendre les habitations modernes, disposant de sanitaires, de l'eau courante et de l'électricité. Ainsi, de nombreux grands ensembles sont créés, dont on retiendra par exemple un peu plus tard la fameuse unité

² « Les balbutiements du logement populaire au 19^e siècle ». Consulté le 04 mars 2020. <https://www.tourisme93.com/les-balbutiements-du-logement-populaire-au-19e-siecle.html>.

d'habitation de Le Corbusier, dimensionnée sur la base de l'individu, fonctionnelle et reproductible à l'infini. De plus, la période d'entre-deux guerres, durant laquelle a eu lieu le « baby-boom », a accéléré l'opérationnalisation de l'approche fonctionnaliste d'après-guerre. En effet, la peur de ne pas pouvoir accueillir la croissance démographique, amène en 1958 les ZUP, zones à urbaniser en priorité. Il faut construire vite, beaucoup et à moindre coût, en périphérie des villes, sur des terrains vacants, comme à partir d'une feuille blanche. L'augmentation du logement en dehors de la ville amène à penser la circulation, notamment au travers de la pensée technocrate et du leitmotiv « habiter, circuler, travailler, se récréer », qui en rationalisant l'espace, sépare les fonctions et déconnecte les composantes matérielles entre elles. Ainsi, en l'espace de 40 ans, la modernisation de la ville dont l'avènement tient à un contexte d'urgence, s'est traduite par la multiplication des grands ensembles, dont on retiendra le nom de rénovation urbaine (Brevet, 2018).

1.2. Le développement social des quartiers

La période des Trente Glorieuses s'essouffle et prend fin en 1973. A cette date, la circulaire Guichard limite le nombre et la taille des grands ensembles, une autre ère commence, celle qu'on appellera la politique de la ville. Quelques années plus tard, Valéry Giscard d'Estaing arrive au pouvoir. Il engage des réformes sociétales. Ainsi, son premier ministre envoie une lettre aux préfets affirmant le besoin de « enrayer la dégradation physique et sociale de certains "grands ensembles" qui risquent de se transformer en ghettos aux portes de nos villes »³. Le constat révolutionnaire pour l'époque souligne le cloisonnement et la segmentation des problèmes des quartiers, tout comme l'organisation de l'administration française. Chacun a le monopole de sa discipline, personne ne se parle, rien ne s'enchevêtre, or les problèmes que rencontrent les habitants sont multidimensionnels. C'est donc la première fois que des acteurs aux compétences diverses sont réunis autour de la table pour construire un projet. Ainsi intervient le premier plan banlieue « Habitat et Vie Sociale » (HVS) en 1977, visant notamment à réhabiliter cinquante-trois cités HLM dégradées. De cette manière, les quartiers constituant une géographie prioritaire sont identifiés, les interventions sont pensées dans une approche globale, liant social, économie, sécurité et urbanisme, et la participation des habitants apparaît centrale, bien que sa traduction opérationnelle reste très faible⁴. Depuis cette date, de nombreuses réflexions, renforcées des émeutes comme dans la banlieue de Lyon aux Minguettes, voient le jour, et trois rapports établissant les fondements de la politique de la ville en naissent. Le rapport Schwartz (1981) entraîne la création des missions locales et de la délégation Interministérielle aux jeunes, pour « l'insertion professionnelle des jeunes »⁵. Parallèlement la même année, la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers est mise en place (CNDSQ), posant la question de la catégorisation des quartiers, quel périmètre et sur quels critères. Ainsi, les Zones d'Education Prioritaires (ZEP) sont créées. Un an plus tard en 1982, le rapport Bonnemaïson introduit la notion de « prévention de la délinquance » afin de faire respecter la loi « face à la délinquance : prévention, répression, solidarité »⁶. Enfin, le rapport d'Hubert Dubedout (1983) « ensemble, refaire

³ « Politique de la ville : historique et piètre bilan ». *Pour une éducation populaire d'auto-organisation*, 26 février 2015. <http://www.education-populaire.fr/politique-ville-historique-pietre-bilan/>

⁴ « Politique de la ville : la politique du pansement », intervention de Renaud Epstein sur France Culture, 2018.

⁵ SCHWARTZ Bertrand. « L'insertion professionnelle et sociale des jeunes » (rapport Schwartz). Consulté le 08 mars 2020. <https://www.vie-publique.fr/rapport/36870-insertion-professionnelle-et-sociale-des-jeunes>

⁶ BONNEMAISON Gilbert. « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au premier ministre » (rapport Bonnemaïson). Consulté le 08 mars 2020. <https://www.vie-publique.fr/rapport/24987-face-la-delinquance-prevention-repression-solidarite-rapport-au>

la ville »⁷, amène la mise en œuvre des opérations de Développement Social des Quartiers (DSQ). Dans un contexte de décentralisation (1982), la démarche doit valoriser les quartiers en s'appuyant sur leurs ressources endogènes, avec les habitants au cœur des transformations sociales. La question de la participation est fondamentale et dite d'initiative, elle doit se baser sur les besoins et expériences qu'ont les citoyens, et prend la forme d'expérimentations participatives. Ces dernières restent inabouties, ne prenant aucune forme institutionnalisée, et laissant la politique de la ville être conduite par le haut, via les professionnels et les élus.

1.3. De la « politique des quartiers » à la « politique de la ville »

Dans les années 1990, la politique de la ville s'institutionnalise, le quartier est un symptôme, il faut transformer les politiques publiques pour résoudre le problème. Il est nécessaire de changer d'échelle d'intervention pour agir sur les causes structurelles de l'exclusion socio-spatiale. Cela commence avec la création d'un ministère de la ville, passant ainsi de « la politique des quartiers » à la « politique de la ville » (Epstein, Kirszbaum, 2019), avec la mise en place de sous-préfets, chargés de mission politique de la ville, positionnant une autorité plus locale. Par la suite, en 1993 sont créés les contrats de ville, qui remplacent respectivement la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers. Ils ont pour but de lutter contre les processus d'exclusion et de réinsérer les quartiers dans la ville. Dans cette perspective, la participation au cœur des années 1980, prenant alors place à l'échelle du quartier, s'efface progressivement avec les associations et les initiatives. Les politiques deviennent de plus en plus sécuritaires et les procédures administratives se complexifient. De plus, la création des Zones Franches Urbaines (ZFU), favorisant l'emploi au sein de quartiers en proposant des avantages fiscaux aux entreprises qui s'y installent, s'inscrit dans une dynamique de mixité sociale. Ce zonage vient appuyer la Loi d'Orientation de la Ville (LOV) de 1991, visant à mieux répartir les logements sociaux sur le territoire « de nature à éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation ». Enfin, dans les années 2000, la rénovation urbaine réapparaît aux premières loges⁸. En effet, le 13 décembre 2000 est votée la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU). Au niveau national, c'est la première loi qui impose des directives aux collectivités sous peine de sanction. Elle impose notamment aux villes de plus de 3 500 habitants d'offrir au moins 20% de logements sociaux, donnant une priorité au logement, toujours dans une optique de mixité sociale. Avant cette loi, les actions menés par les contrats et plans provenaient de la bonne volonté des collectivités. Globalement, nous retiendrons de cette décennie ses approches réformistes, l'effacement de la question de la participation, l'introduction de la notion d'exclusion, positionnant les quartiers comme des symptômes, ainsi que la montée de la mixité sociale préparant la loi Borloo de 2003.

2. L'accès au logement au travers de la loi Borloo (2003)

En 2003, la loi Borloo⁹ est destinée à favoriser l'accès à la propriété dans le neuf et l'ancien. Par la mise en place de son outil phare, le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), l'objectif est

⁷ Cf. DUBEDOUT, Hubert, Ensemble, refaire la ville : rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, Paris : La Documentation française, 1983, 122 p.

⁸ « Politique de la ville : historique et piètre bilan ». *Pour une éducation populaire d'auto-organisation*, 26 février 2015. <http://www.education-populaire.fr/politique-ville-historique-pietre-bilan/>

⁹ Cf. Annexe n°2

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

de réduire les inégalités sociales, les écarts de développement entre les territoires, soit entre les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) et le reste du territoire national, et sécuriser les immeubles et les copropriétés. Toujours dans l'optique de réinsérer le quartier dans la ville, malgré le zoom conséquent sur le logement, il lui faut un outil de démolition, permettant le désenclavement physique et la diversification de l'habitat au travers de la reconstruction. Ainsi est créée l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, un dispositif d'aide à la démolition, traitant donc avant tout les configurations spatiales et moins les rapports sociaux dont il était question dans la décennie des années 1980. Pour accompagner cet outil, L'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS) est également créé, ayant pour but d'évaluer l'efficacité des politiques menées. La loi Borloo vient alors changer radicalement la forme urbaine et le peuplement des grands ensembles. Il est nécessaire de dédensifier, de libérer du terrain, de renouveler, rappelant alors la rénovation urbaine d'après-guerre, construite en opposition à la ville traditionnelle, bien que celle des années 1990 ne concerne plus seulement les immeubles en mauvais état technique. Nous retiendrons donc l'outil de démolition comme instrument d'aménagement urbain, pensé initialement dans un projet global, mais séparant néanmoins ses différentes composantes, notamment le pilier urbain et celui du social. Pour répondre à l'enjeu de mixité sociale, l'habitat nécessite d'être diversifié. Enfin, l'ANRU réaffirme le pouvoir de l'état par une recentralisation, souvent qualifiée de guichet unique. Rétrospectivement, les grands ensembles commencent à apparaître dans les années 1930, sont limités à partir de 1973, et leur démolition est entamée à partir des années 1990, où le nom de rénovation urbaine ressurgit (Brevet, 2018). En 2007, les contrats de villes sont remplacés par les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), et sont pilotés par l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances (ACSE, 2006). Durant cette décennie, l'Etat injecte des moyens financiers considérables dans le bâti. Les solutions sont en effet non plus endogènes au quartier mais exogènes. La diversification de l'habitat, concourant à la gentrification, est un moyen de banaliser ces quartiers, d'ailleurs définis par leur handicap et leur écart par rapport à la norme (Epstein, Kirszbaum, 2019).

Si la Loi Borloo est lancée durant le second mandat de Jacques Chirac, elle est quelque peu délaissée sous celui de Nicolas Sarkozy. Les émeutes de 2005 et la multiplication des incidents amènent le gouvernement néoconservateur à penser les quartiers comme une menace pour l'ensemble de la société. Le discours du 30 juillet 2010 à Grenoble traduit parfaitement cette radicalisation, la question centrale est celle de la sécurité, provoquant une stigmatisation de plus en plus forte¹⁰.

Au mandat suivant, celui de François Hollande, la volonté politique à tendance à s'inverser en faveur des quartiers populaires. La campagne présidentielle s'était d'ailleurs conclue par un vote massif des quartiers populaires en sa faveur. En effet, deux de ces engagements consistaient à « *lutter contre le "délict de faciès" lors des contrôles d'identité, avec une nouvelle procédure respectueuse des citoyens* », ainsi que de « *donner aux étrangers résidant légalement en France depuis cinq ans le droit de vote aux élections locales* ». Ces deux promesses emblématiques sont tombées dans l'oubli, parlant alors de rendez-vous manqué avec la gauche¹¹. La question de la sécurité semble par ailleurs rester centrale, avec l'instauration des Zones de Sécurité Prioritaires en 2012, appuyée par le Premier ministre Manuel Valls. Ainsi, la réforme engagée par le ministre délégué à la ville, François Lamy, la Loi de cohésion urbaine ou la Loi Lamy (21/02/2014) se met en place dans un contexte d'urgence.

¹⁰ « Politique de la ville : la politique du pansement », intervention de Renaud Epstein sur France Culture, 2018.

¹¹ « Villiers-le-Bel... Et après ? Après plusieurs rendez-vous manqués, comment la gauche peut-elle renouer avec les quartiers ? », intervention de Marie-Hélène Bacqué sur France Culture, 2014.

3. Une synthèse de la politique de la ville au travers de la loi Lamy (2014)

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy, et mise en place en 2014, fait suite à la loi Borloo. En effet, cette dernière est une « politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants » (Lamy, 2014). Elle est pilotée à différentes échelles de l'Etat aux quartiers, en passant par les collectivités et les communes, et ayant comme objectif commun « d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines, et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants »¹² (2°, article 1, titre I, LOI N°2014-173, 2014). Le mot d'ordre : « Quartiers, engageons le changement ! » (Epstein, 2014), rappelant vaguement celui du rapport Dubedout de 1983 « Ensemble, refaire la ville », dont le rythme du slogan et sa signification semble quelque peu similaire. Il s'agit en effet de remettre la participation au cœur des habitants. La réforme engage alors une nouvelle géographie prioritaire avec de nouveaux critères pour les quartiers, du moins un, le fameux critère unique, celui du revenu par habitant. Au travers de la création du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), remplaçant le PNRU de la loi Borloo, et de l'introduction de la notion de quartier prioritaire¹³, remplaçant les ZUS, ZRU et ZFU, il s'agit de revoir ces derniers (à la baisse) et de les hiérarchiser, de sorte à concentrer les moyens sur les quartiers les plus prioritaires. De ce fait, le budget consacré à la rénovation urbaine est divisé par deux par rapport à 2003, les quartiers prioritaires étant les seuls à percevoir les subventions de l'Etat concernant la politique de la ville. Par ailleurs, les contrats de ville sont remis au goût du jour, remplaçant donc les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), dans le but de rétablir l'égalité d'accès aux services publics pour les quartiers prioritaires. L'ensemble des acteurs territoriaux sont concernés et mobilisent les politiques de droit commun. Le contrat de ville est piloté à l'échelle intercommunale et regroupe trois volets, à savoir la cohésion sociale, le développement économique et l'emploi ainsi que la rénovation urbaine. Enfin, la notion fondamentale de la loi Lamy est son principe de co-construction de la politique de la ville avec les habitants, pour lequel il s'agit d'intégrer l'intervention citoyenne dans les projets de ville. Son dispositif se traduit par la mise en place du conseil citoyen obligatoire dans chaque quartier prioritaire, et d'une maison du projet pour chaque projet ANRU. Pour accompagner cet outil, la création de l'Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV), est chargée de suivre l'évolution de la participation. Bien que les objectifs pointés par la loi Borloo ne soient pas exactement les mêmes, les manières d'opérationnaliser la loi en revanche y ressemblent fortement : un programme de rénovation urbaine, une procédure au travers du contrat de ville (ou de son ancêtre), un dispositif majeur et un observatoire.

La loi Lamy s'avère ainsi comme le texte faisant la synthèse de la politique de la ville, tentant de réunir ses différents apports depuis ses origines, « cette réforme relève moins de la refondation de la ville que de la synthèse historique entre les approches « quartier », « ville », et « zone » qui avaient prévalu tout à leur tour. » (Epstein, Kirszbaum, 2019, p.14). De même que la notion de quartier prioritaire, devant remplacer les ZUS, pour simplifier et resserrer cette géographie prioritaire n'est finalement

¹² Cf. article 1 loi Lamy. La mise en œuvre de la politique de la ville passe par le contrat de ville. La politique de la ville "mobilise" et "adapte", "en premier lieu", les actions relevant des politiques publiques de droit commun. Ce n'est que "lorsque la nature des difficultés le nécessite" qu'elle met en œuvre "les instruments qui lui sont propres" (ce qu'on appelle les "aides spécifiques" à la politique de la ville). La politique de la ville s'inscrit en outre dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques (art. 1).

¹³ Pour plus de détails : « Définition - Quartiers prioritaires de la politique de la ville | Insee ». Consulté le 15 mars 2020. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2114>.

pas effective, puisqu'en 2014 les quartiers prioritaires représentent le double du nombre de ZUS (Epstein, Kirszbaum, 2019, p.14). Rétrospectivement, en 1981, il était question de 16 quartiers au développement social (DSQ), devenus des zones urbaines sensibles dans les années 1990 (ZUS), à présent des quartiers prioritaires au nombre de 1300, s'étendant alors à l'ensemble du territoire. Le NPNRU n'apparaît ainsi pas si différent du PNRU, la banalisation urbaine et la mixité sociale restent toujours des objectifs principaux. Néanmoins, la question centrale de la participation dans la loi Lamy, et n'ayant pas refait surface depuis le rapport Dubedout de 1983, amène alors à plusieurs interrogations.

Pourquoi la loi Lamy apparaît-elle si particulière concernant la participation citoyenne dans la politique de la ville ? Quel(s) élément(s) a/ont déclenché cette loi ?

4. Le rapport Bacqué – Mechmache : un rapport co-construit avec les habitants

Pour comprendre plus en détails la loi Lamy et plus particulièrement son principe de co-construction, nous terminerons cette partie par le rapport qui l'a inspiré, « Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, pour une réforme radicale de la politique de la ville » écrit par Marie-Hélène Bacqué et Mohammed Mechmache, et co-construit avec les habitants. Il constitue un élément phare de la politique de la ville, au même titre que le rapport Dubedout de 1983.

Rapport Bacqué – Mechmache rapport « Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, pour une réforme radicale de la politique de la ville » remis au ministre délégué à la ville le 8 juillet 2013.

Les méthodes de création de ce rapport sont inédites. Alors qu'un contrat de ce type, dans un contexte politique, est habituellement confié à des hauts fonctionnaires ou à des élus de la république, François Lamy, ministre de la Ville en 2012, confie ce rapport à Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache. Ils sont respectivement une universitaire, professeure en études urbaines à l'université Paris-Nanterre, travaillant sur la démocratie participative et sur les quartiers populaires¹⁴, et un responsable associatif, dirigeant de AC le feu¹⁵. Ce rapport a donc pour but de prendre en compte les revendications des acteurs, notamment associatifs, dénonçant l'absence des habitants dans la concertation, et d'intégrer les propositions ressortissantes au travers de la loi Lamy. Ainsi, sa création par le « mariage arrangé » (Bacqué, Mechmache, 2014, p. 196) de Marie-Hélène Bacqué et de Mohamed Mechmache, place au cœur de cette refondation une volonté bien plus proche des habitants, et insiste avant tout sur les « outils, méthodes et dispositifs d'accompagnement, sur les nouvelles compétences à développer chez les professionnels et dans les services et sur les modalités d'évaluation » (Bacqué, 2015, p. 4). Il répondait ainsi à une attente à la fois dans le monde associatif et parmi les professionnels de la politique de la ville.

Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache avait une grande condition pour l'élaboration du rapport : indépendance et autonomie. Ils ont aussi demandé que l'administration centrale ne participe

¹⁴ Quelques articles de Marie-Hélène Bacqué : « De la recherche à l'expertise et à l'engagement. Retour sur une mission sur la participation dans la politique de la ville » ; « L'empowerment, un nouveau vocabulaire pour parler de participation ? » ; « Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires : pour une réforme radicale de la politique de la ville » ; « Politique de la ville : les enjeux d'une "refondation" démocratique ».

¹⁵ Association Collectif Liberté, Égalité, Fraternité, Ensemble, Unis, est un collectif français ayant vu le jour à Clichy-sous-Bois au lendemain des « révoltes sociales » de novembre 2005.

pas à leurs réunions. Malgré la rencontre de quelques obstacles, tous leurs déplacements ont été financés afin qu'ils puissent aisément rejoindre tous les acteurs souhaités. Ainsi, ils ont pu mettre en place un « groupe de travail et non d'un groupe de représentation » (Bacqué, Mehmache, 2014, p. 198) intégrant des acteurs mobilisés à différents niveaux, et ayant des expériences et des réflexions à partager sur les quartiers populaires et/ou sur la participation. La différence entre groupe de travail et groupe de représentation est importante, car un groupe de représentation est composé de « tête d'affiche » faisant passer des informations grâce à leur notoriété. Ici, c'est tout l'inverse qui est recherché.

Pour clôturer leur rapport et avant sa remise, une conférence avec les citoyens a été organisée afin de mettre en discussion leur diagnostic et leurs propositions, permettant de faire ressortir les points de désaccord. Une assemblée très diverse a travaillé pendant deux jours, alternant séances plénières et groupes de travail animés par le bureau Mission Publique¹⁶. Ils ont permis d'exprimer l'attente forte vis-à-vis des institutions garantes du modèle républicain français, mais aussi la colère et le sentiment de trahison quand l'égalité n'est qu'un leurre et se retourne en discrimination et stigmatisation. Ils ont aussi mis à la lumière des actes forts, comme la volonté du droit de vote pour les populations étrangères aux élections locales. En effet, ces derniers représentent 30% des habitants des quartiers populaires, donc 30% de personnes paraissant comme « invisibles » aux yeux des élus.

Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mehmache ont ressorti cinq enjeux majeurs : appuyer la démarche d'*empowerment*¹⁷, mettre les citoyens au cœur des services publics, démocratiser la politique de la ville, changer l'image des quartiers, et enfin accompagner un renversement des façons de faire par la formation et la co-formation. Au total, une plus trentaine de propositions achèvent le rapport, parmi lesquelles, la mise en place de tables de quartier représente des espaces de mobilisation citoyenne, par l'intermédiaire de dispositifs de co-décision, intégrant les citoyens dans toutes les instances de la politique de la ville. Mais le principal résultat de ce rapport, est sans doute la dynamique collective forte qui en est ressortie, ayant la volonté de faire avancer la participation citoyenne. A cette suite, en février 2014, est créée la coordination Pas Sans Nous, une plateforme nationale indépendante, reconnue comme interlocuteur des pouvoirs publics. Cette dernière dispose d'un conseil scientifique et technique, aboutit à la création d'un fond pour une démocratie d'interpellation, et organise des formations et des co-formations, suivies de réflexions. Elle représente un élément clé dans l'histoire des mouvements des quartiers populaires de ces quarante dernières années.

Sous le prisme de l'évolution de la participation et au travers de ce rapport, nous comprenons alors la volonté d'établir une réforme radicale de la politique de la ville, dans la perspective de définir « une politique large de lutte contre les inégalités socio-spatiales et contre les discriminations, qui prendrait à bras-le-corps la question de la place et du rôle des quartiers populaires dans les territoires » (Bacqué, Mehmache, 2014, p. 201). De cette manière, « cela suppose que la participation ne soit pas conçue comme un moyen d'accompagner la disparition des moyens, de remplacer le droit commun ou les services publics : au contraire, elle doit s'accompagner d'une intensification des politiques publiques,

¹⁶ Cabinet spécialisé dans l'amélioration de la gouvernance et des décisions par la participation des citoyens et parties prenantes depuis 1998. « Missions Publiques – Créateurs de laboratoires d'actions citoyens ». Consulté le 25 mars 2020. <https://missionspubliques.org/>.

¹⁷ Terme anglo-saxon créé au XXe siècle, pouvant être traduit par émancipation, ou « pouvoir d'agir » selon la réappropriation du terme par Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener, dans l'ouvrage « L'empowerment, une pratique émancipatrice ? » (2013).

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

mais des politiques publiques co-élaborées et qui s'appuient sur les initiatives citoyennes. » (Bacqué, Mechmache, 2014, p. 11).

Comment cette volonté a-t-elle été traduite dans la loi Lamy ? Que dit réellement cette loi concernant la participation ? Dès lors, il faut noter que la loi Lamy était déjà plus ou moins élaborée avant le rendu du rapport Bacqué-Mechmache. Ainsi les propositions se sont rajoutées sous forme d'amendements. Pour terminer sur cette partie, nous proposons une synthèse de l'évolution de la participation citoyenne au sein de la politique de ville, via la frise chronologique ci-dessous.

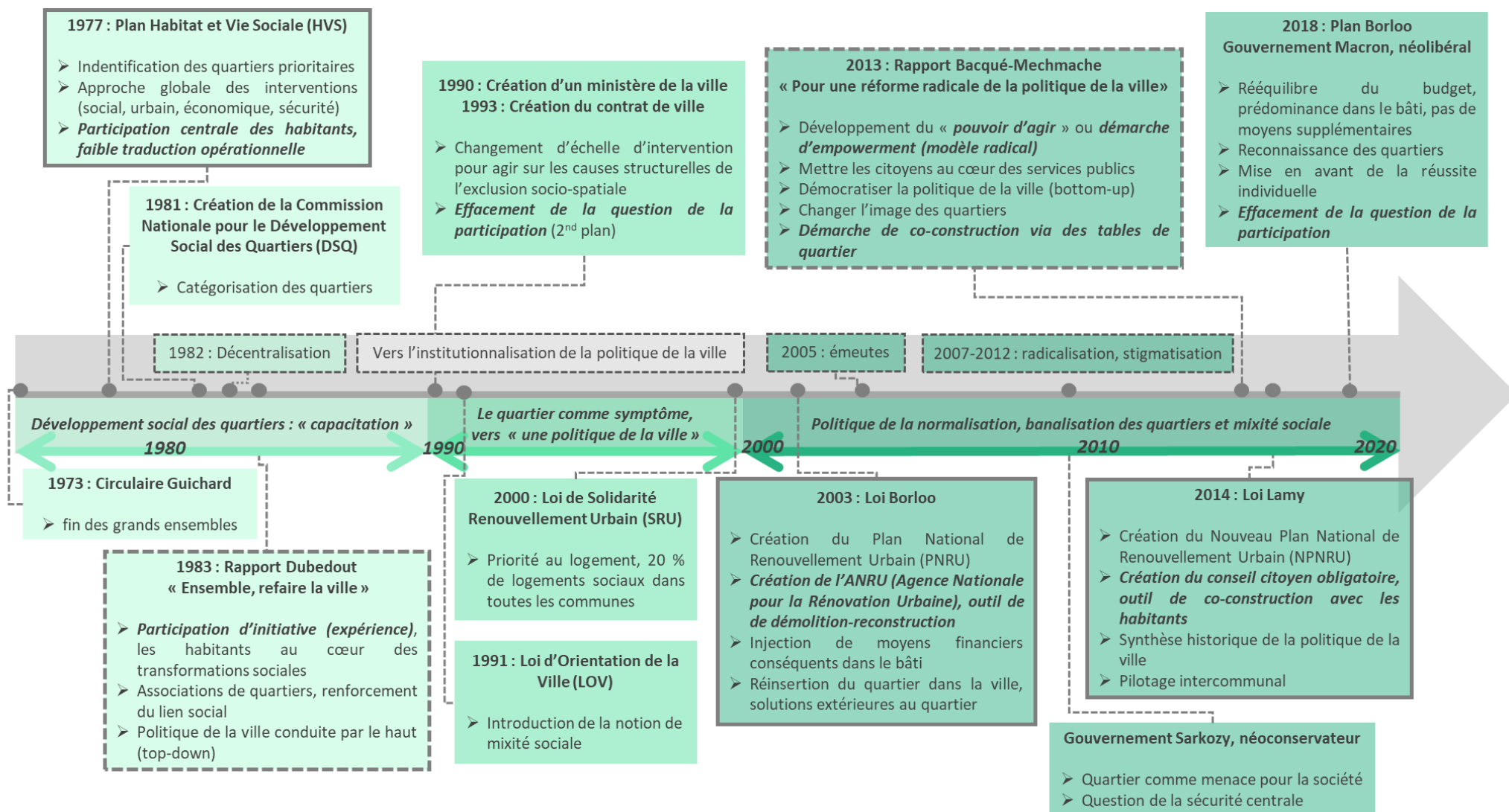


Figure 1: Frise chronologique de l'évolution de la participation au sein de la politique de la ville, de 1973 à 2018.

Source : Meriadec B., Vanmackelberg A.

II. La participation citoyenne et sa traduction législative dans la loi Lamy

Au regard de la partie précédente, il est à présent indispensable de redéfinir ce vaste champ qu'est la participation. En connaissance de son évolution et de ses définitions, confrontées à sa traduction législative, cette partie permettra en effet de poser un cadre et de problématiser l'issue de l'état de l'art. L'objectif cette année est de réinterroger la participation et de la mettre en perspective avec la Loi Lamy. Ainsi, quatre sous-parties seront développées, allant de la définition de la participation à l'application de l'émancipation aux pratiques participatives, en passant par la notion de co-construction, introduite dans la loi pour la cohésion urbaine, et par le concept d'empowerment, dont il est question dans le rapport Bacqué-Mechmache.

1. Vers une définition démocratique de la participation

Pour commencer, il est important de revenir sur le simple terme de participation. Si l'on entend souvent ce dernier comme de la démocratie participative, la démocratie comme la participation, bien qu'ils ne soient pas forcément en contradiction, peuvent également être dissociés. On différenciera donc la conception démocratique de la participation, qui vise à légitimer sa contribution à l'élargissement de la démocratie (inputs du processus participatif), de la conception cognitive, qui cible sa production en termes d'apprentissage et de capacité de construction, notamment en s'appuyant sur la mobilisation des « savoirs profanes, locaux et pratiques » (outputs). Cette dernière fait référence à la philosophie pragmatiste de Dewey (1927) qui « trouve son élan, dans des chocs moraux, se mobilise à travers des réseaux d'interconnaissance et se nourrit des expériences du proche. » (Cefaï, 2012, p. 12). Au regard de la Loi Lamy, il sera ici question de s'attarder sur sa conception démocratique, mettant en avant la possibilité des citoyens de s'exprimer. De plus, cette notion partira du principe qu'elle « révèle la volonté authentique des citoyens et lui donne du poids dans les choix publics » (Bobbio, 2013).

Les deux conceptions, assimilables pour l'une davantage à un enjeu politique, et pour l'autre à un enjeu social, sont deux enjeux non négligeables qu'il est nécessaire d'articuler. Néanmoins, la mobilisation des citoyens autour de la vie collective et de la vie de la cité, restera ici l'enjeu majeur. En effet, le rapport Dubedout de 1983 « Ensemble, refaire la ville » transmettait déjà cette vision d'auto-développement des quartiers, comme des « lieux de conflits mais aussi de solidarité, lieux de pauvreté mais aussi lieux du foisonnement de cultures populaires, lieux de différences mais aussi de métissage, lieux du rejet mais aussi d'insertion sociale ». Il insistait alors sur cette participation d'initiative ou cognitive, au détriment de son enjeu institutionnel ou démocratique. Or, si cette dernière n'embraye pas sur des transformations institutionnelles, elle court le risque d'être marginalisée ou parcellisée (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 24).

Finalement, on considèrera la participation comme « l'implication des habitants dans les politiques publiques et, plus précisément du point de vue de l'urbanisme, dans les démarches d'élaboration et de gestion des projets et des espaces urbains. » (Gaullier, Gardesse, 2016, p. 2).

2. La co-construction, une notion fondamentale de la loi Lamy

Avec la réforme de François Lamy, comme vu précédemment, la politique de la ville introduit fondamentalement pour la première fois la notion de co-construction, pensée dans une démarche avec « les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens, selon des modalités définies dans les contrats de ville, et sur la coformation » (article 1, titre I, LOI N°2014-173, 2014). Poursuivant dans cette démarche, il est énoncé un peu plus loin « Les habitants ainsi que des représentants des associations et des acteurs économiques sont associés à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets de renouvellement urbain, selon les modalités prévues dans les contrats de ville. Chaque projet de renouvellement urbain prévoit la mise en place d'une maison du projet permettant la co-construction du projet dans ce cadre » (article 9, titre I, LOI N°2014-173, 2014). Ainsi, la participation entendue au sens démocratique se retrouve sous cette notion de co-construction, dont le terme apparaît trois fois au travers de la loi. L'obligation de mise en place du conseil citoyen constitue par ailleurs une offre institutionnelle, venant en quelque sorte opérationnaliser le concept.

Qu'appelle-t-on alors co-construction ?

On identifie dans cette notion deux utilisations différentes. La première renvoie à « la coopération entre les autorités définies aux différentes échelles, de la commune à la région, dans l'élaboration de politiques territoriales ». La seconde fait intervenir « la participation d'acteurs « inhabituels » compte-tenu de la répartition convenue des prérogatives, des compétences et de l'expertise. » C'est donc la deuxième utilisation qui semble convenir à ce qui est décrit dans la loi. Concernant les dispositifs opérationnels, il en ressort que « les choix techniques sont analysés par l'ensemble des acteurs concernés, des concepteurs aux utilisateurs, comme des choix engageant une définition du monde dans lequel ces dispositifs sont supposés prendre place, de leur environnement matériel et social, des formes de relations existant entre les différents acteurs ou entités qu'ils sont censés mobiliser et de leurs compétences, ressources ou désirs » (Akrich, 2013). Cette définition très englobante insiste ainsi sur deux portées. Il est question dans un premier temps de co-construction des dispositifs, s'articulant en l'occurrence entre les techniques et les usages. Dans un second temps, il est davantage question d'une co-construction des concepts et des différents points de vue. On remarquera que ces deux conceptions ressemblent très fortement et respectivement aux conceptions démocratiques et cognitives, dont il est question un peu plus haut. On retiendra alors en priorité la première portée, à dynamique plus institutionnelle, qui regroupe les différents acteurs concernés par le projet, en un espace de débat liant technique et société. On retiendra également et plus globalement la co-construction comme un processus, articulant dans une continuité les différentes phases du projet avec les différents acteurs impliqués (Akrich, 2013).

Si l'on se retourne vers la Loi Lamy et en regardant d'un peu plus près, on s'aperçoit que le maire peut décider (seul) de substituer le conseil de quartier par le conseil citoyen (article 7, titre I, LOI N°2014-173, 2014). De plus, les habitants composant le conseil citoyen sont tirés au sort et accompagnés de représentants des associations et acteurs locaux. De même que des représentants du conseil citoyen participeront aux instances de pilotage du contrat de ville, « y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain » (article 7, titre I, LOI N°2014-173, 2014). On remarque dès alors deux éléments clés, l'intervention de représentants et le tirage au sort. On peut se questionner quant à la représentativité des associations, des acteurs locaux mais aussi du conseil citoyen, dont on ne connaît pas les modalités. D'autre part, le recours au tirage au sort exige les trois questions suivantes : Quelle population, large ou restreinte, générale ou spécialisée ? S'applique-t-il pour tous ou après

candidature ? Une fois élu, la fonction est-elle obligatoire ou peut-on la refuser ? (Delannoi, 2013). Par ailleurs, Barbara Goodwin (1992) a dressé ses principaux avantages et inconvénients « Principaux avantages : imperméabilité à toute intention ; absence de désignation d'un responsable du résultat ; absence de vanité et d'amertume chez les « gagnants » ou « perdants » ; égalité des chances. Principaux inconvénients : indifférence aux besoins et aux mérites des personnes concernées ; absence de liberté de décision, de délibération et de choix motivé ; création d'une égalité parfois artificielle. » (Delannoi, 2013). Enfin, Gil Delannoi dira lui-même que le tirage au sort reste toujours égalitaire et impartial, seulement qu'il est démocratique s'il s'applique à tous ou presque, soit en l'absence de sélection (Delannoi, 2011). Tout comme la question de la représentativité, les modalités du tirage au sort ne sont pas explicitées dans la loi, ainsi il est difficile de savoir si ce dernier est démocratique. Nous avons défini plus haut la conception démocratique de la participation comme un principe qui « révèle la volonté authentique des citoyens et lui donne du poids dans les choix publics » (Bobbio, 2013). A la lumière de cette notion, peut-on se demander si le tirage au sort est une volonté authentique des citoyens ?

D'autre part, il est également noté que « Avant toute décision d'engager une opération d'amélioration ayant une incidence sur les loyers ou les charges locatives ou une opération de construction-démolition, le bailleur social est tenu d'organiser une réunion d'information des locataires. Ensuite, pendant l'élaboration du projet, il doit mener une concertation avec les représentants des locataires. Enfin, il doit dresser un bilan de la concertation une fois le projet élaboré et avant le début de l'opération (article 4, titre I, LOI N°2014-173, 2014). Si l'on se réfère à l'échelle de la participation citoyenne définie par Arnstein¹⁸, nous comprenons que l'information en amont, la concertation avec les représentants pendant et le bilan en aval, se situent entre les niveaux 3 et 5, de l'information à la concertation, soit dans la coopération symbolique. L'échelle se rapprochant le plus de la co-construction correspond au partenariat, située dans le pouvoir effectif des citoyens. Nous avons insisté un peu plus haut sur la valeur ajoutée de la co-construction, comme étant un processus articulant dans une continuité les différentes phases du projet avec les différents acteurs impliqués. Nous faisons ainsi le constat que malgré l'absence de modalités précises sur les dispositifs de participation, la co-construction, si elle mobilisée, n'est à priori pas mobilisée uniformément tout au long du processus. Bien que la Loi Lamy introduit une forte notion de participation accompagnée de son dispositif, le conseil citoyen, il est difficile de savoir si sa description correspond réellement à la notion explicitée. En effet, les modalités d'opérationnalisation sont très peu détaillées. Marie-Hélène Bacqué en fait elle-même le constat « Si elle contient des avancées comme l'affirmation du principe de co-construction, elle reste floue quant aux modalités de cette co-construction et à la représentation des citoyens dans les instances d'élaboration et de décision de la politique de la ville. » (Bacqué, 2015, p. 15). Pour synthétiser notre compréhension vis-à-vis de ce qui est dit dans la loi, nous proposons alors le schéma ci-dessous.

¹⁸ Cf. Annexe n°3

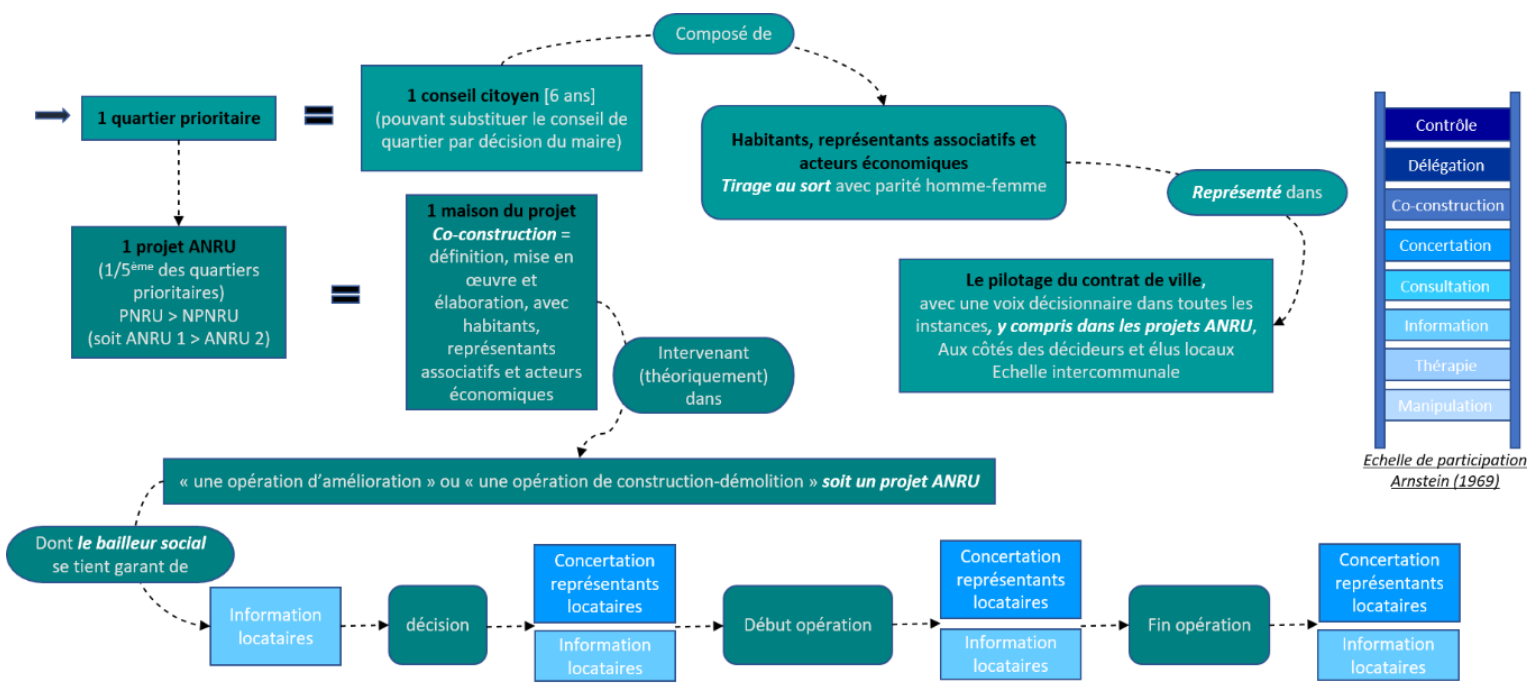


Figure 2 : Schéma de l'opérationnalisation de la notion de co-construction introduite et décrite dans la loi Lamy (2014).
 Source : Meriadec B., Vanmackelberg A.

Au regard de ceci, il est à présent intéressant de revenir au rapport Bacqué-Mechmache qui a précédé et orienté théoriquement la Loi Lamy. En effet, la notion de co-construction et son opérationnalisation y est très bien décrite. De plus, dans les cinq enjeux majeurs qui ressortaient de ce rapport, l'un d'entre eux correspondait à la démarche d'empowerment. Cette dernière n'a pas été retrouvée au travers du texte législatif, à quoi fait-elle réellement référence ?

3. L'empowerment, un enjeu majeur dans le rapport Bacqué-Mechmache

Avant de s'embarquer dans la définition de l'empowerment, il est important de préciser le contexte dans lequel le terme de co-construction intervient, au travers du rapport Bacqué-Mechmache et la signification qu'il entend. Lorsque celui-ci est employé, c'est en effet pour souligner le fait que « les premières victimes de la ségrégation et de la discrimination, sont aussi les plus à même, à partir de leur expérience, d'en comprendre les ressorts et de dégager des voies collectives vers le changement. » (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 22). Ce dernier préconise ainsi d'engager des démarches de co-construction dans la négociation des contrats, en amont des projets de territoire, au travers d'un groupe de pilotage élargi au quartier, qui mobilisera les citoyens, les collectifs et les associations du quartier. Il insiste en effet sur le fait que « Pour que le projet de territoire soit co-construit et que les habitants se l'approprient, il doit dès le départ bénéficier de leur expertise. » (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 60). Les modalités d'opérationnalisation sont par ailleurs explicitées, notamment au travers du tirage au sort, du nombre de participants, des missions, des moyens, passant par la mise en place d'une ligne budgétaire, avec un portage par des organismes de formation comme le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) ou les Instituts Régionaux d'Enseignement Technique Supérieur (IRETS). A cet effet, le rapport ne préconise pas des conseils citoyens mais des tables de quartiers, « non obligatoires, créées à l'initiative des habitants, vues

comme une forme de pouvoir à l'échelle du quartier, lieu à la fois d'interpellation, de contestation, de proposition, de co-construction » (Demoulin, Bacqué, 2019, p. 4). Ainsi, « il ne s'agit plus d'appuyer des dynamiques citoyennes et de les reconnaître, mais bien de créer « depuis le haut » un nouveau dispositif, de l'imposer aux municipalités et d'y convoquer les habitants. » (Demoulin, Bacqué, 2019, p. 4). Les notions d'autonomie et d'indépendance du rapport sont en effet bien retrouvées, mais au travers d'une offre institutionnelle rendue obligatoire, sous contrôle du préfet, et face à des collectivités locales réticentes. De même que le tirage au sort dont il est question dans le rapport, n'est pas non plus rendu obligatoire et nécessite pour être démocratique une rotation de ses participants, avec des objets ciblés de délibération et dans un temps limité. Enfin, il s'appuie en partie sur le rapport Picard de 1991, disant ainsi que « Le principe de travail est la reconnaissance de différentes expertises sur les services publics, dont celle des citoyens et en particulier des plus éloignés de la parole publique, la confrontation de points de vue, la co-construction d'une enquête, d'un diagnostic et de propositions. ». Ainsi intervient la notion de co-construction et son opérationnalisation, dans le chapitre de la démocratisation de la politique de la ville (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 74).

Pourquoi relier co-construction et empowerment ? Qu'est-ce que l'empowerment ?

Au début du rapport, on retrouve ceci « ces outils ne peuvent prendre sens que si la matrice de la politique de la ville est profondément transformée vers une politique d'égalité sociale et spatiale co-construite et codécidée avec les citoyens, dans une démarche d'empowerment à la française, c'est-à-dire une démarche qui s'appuierait sur le pouvoir d'agir des citoyens, sur leur capacité d'interpellation et de création et qui permettrait de renouveler et de transformer les services publics et les institutions. » (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 13). Cette démarche implique donc de reconsidérer la matrice même de la politique de la ville, expliquant ainsi le titre du rapport « Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, pour une réforme radicale de la politique de la ville ». Elle présume une intensification des politiques publiques, voulues co-élaborées et s'appuyant sur des initiatives citoyennes, avec un accompagnement par des moyens, et la garanti du droit commun (notamment en accordant le droit de vote des populations étrangères aux élections locales). On comprendra alors que la signification la plus proche du terme empowerment est ici celle du pouvoir d'agir, dont l'enjeu est « d'encourager l'autonomie de la société civile, grâce à des garanties procédurales, des moyens, en favorisant l'existence d'un réseau associatif et de collectifs mobilisés dans une perspective de changement social et d'émancipation. » (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 27). Ainsi, si la notion de co-construction est centrale, la démarche d'empowerment suppose d'aller plus loin.

Le terme d'empowerment, tout comme le terme de participation et celui de co-construction, se décompose selon deux dimensions. On retrouve alors celle du pouvoir, plus facilement perceptible au travers de la racine du mot, puis celle du processus d'apprentissage, par lequel on y accède. Ainsi, dans les quelques traductions attribuées au terme d'empowerment, la « capacitation » ou « l'autonomisation » font référence au processus d'apprentissage, en délaissant sa signification de pouvoir, tout comme le « pouvoir d'agir » ou le « pouvoir d'action », font référence au pouvoir en y omettant le processus pour y arriver. Ce dernier remonte aux années 1970, avec l'expression en première ligne des mouvements féministes, mais aussi de la question raciale, des droits des homosexuels ou encore de l'écologie. Les questions sociales deviennent politiques, où le pouvoir est réinterrogé au travers de l'individu, du collectif et du social. Dans cette perspective, le sociologue britannique Steven Lukes envisage le pouvoir dans une relation dialectique entre la structure et l'agency, que l'on pourrait traduire par « la capacité d'agir sur ». Les représentations de subordination et victimisantes sont amenées à être dépassées avec « le pouvoir de », « une conception du pouvoir

comme l'énergie et la compétence au lieu de la domination ». Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener s'étant réappropriées le concept d'empowerment, notamment au travers de leur ouvrage « L'empowerment, une pratique émancipatrice ? », en dégage alors trois modèles, le modèle radical, le modèle libéral et le modèle néo-libéral. Le concept étant mobilisé à des fins diverses par des politiques diverses, celui-ci a nécessairement besoin d'être explicité lorsqu'il est utilisé. Le modèle radical, facilement identifiable avec la volonté d'une réforme radicale de la politique de la ville, expose ceci « les enjeux de l'empowerment sont la reconnaissance des groupes pour mettre fin à leur stigmatisation, l'autodétermination, la redistribution des ressources et les droits politiques. L'objectif d'émancipation individuelle et collective débouche sur un projet de transformation sociale ». (Bacqué, Biewener, 2013, p. 5).

Nous comprenons à ce niveau que le concept d'empowerment est quelque peu synonyme d'émancipation, nous décidons alors d'explorer cette notion, en la mettant en étroite relation avec les pratiques participatives.

4. Vers une application de l'émancipation aux pratiques participatives

Initialement et volontairement, nous avons donné une définition démocratique de la participation, à savoir qu'elle vise à légitimer sa contribution à l'élargissement de la démocratie. Dans cette optique, un peu plus loin, la définition de co-construction s'affinait vers une co-construction des dispositifs, articulant les techniques et les usages. Enfin, l'empowerment, ce « pouvoir d'agir » dont il est question dans le rapport Bacqué-Mechmache, insistait sur son enjeu « d'encourager l'autonomie de la société civile, grâce à des garanties procédurales, des moyens, en favorisant l'existence d'un réseau associatif et de collectifs mobilisés dans une perspective de changement social et d'émancipation. » (Bacqué, Mechmache, 2013, p. 27). En reprenant alors la dialectique faite par le sociologue britannique Steven Lukes entre structure et agency, « capacité d'agir sur », il nous semble à présent essentiel de définir le terme de dispositif.

Tout d'abord, le dispositif est « un assemblage intentionnel d'éléments hétérogènes (instruments, méthodes, actions publiques, etc.) répartis spécifiquement en fonction d'une finalité attendue. », l'objectif étant ici au travers de la loi Lamy, la participation citoyenne, et plus particulièrement la co-construction, accompagnée de son nouveau dispositif le conseil citoyen. En ce sens, on le définira comme « un regroupement structuré de modalités d'actions en vue de faire participer un large public à une décision » (Zittoun, 2013). Selon Michel Foucault (1976), c'est alors un assemblage qui lie « des savoirs, des pratiques, des discours, des techniques ou encore des institutions et dont se structurent à travers ces liens des rapports de force et des relations de pouvoir. » (Zittoun, 2013). Gilles Deleuze, surnommé « le philosophe des dispositifs » lui donne l'expression de « machine à faire voir et à faire parler » (1977). En effet, le dispositif, s'il rassemble des actions structurées en vue d'une finalité attendue, montre également l'intention d'agir de l'initiateur. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004), continuent ainsi dans cette optique en le définissant comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur ». Ainsi, ce dernier porte à la fois des composantes techniques mais également symboliques (Zittoun, 2013).

Si l'on en revient au terme d'émancipation, celui-ci désigne « un processus de libération politique, individuel et collectif, vis-à-vis d'un ensemble de tutelles, de normes ou d'assignations minorantes ». Federico Tarragoni (2014) a relié les logiques émancipatrices aux pratiques participatives et en a

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

présupposé deux éléments : une dialectique entre sujet et commun, individuel et collectif, ainsi qu'une actualisation du conflit qui « fissure le sujet et repense le contrat démocratique ». Ainsi, l'articulation entre individu et collectif, déjà mise en évidence un peu plus haut dans la section sur l'empowerment, est un enjeu majeur dans l'analyse des pratiques participatives. Il est donc primordial pour le sociologue, de se pencher sur les « modalités par lesquelles une prise de parole ou une action politique engagent une refonte de l'identité individuelle et des collectifs politiques d'appartenance » (Tarragoni, 2014). En faisant le lien entre émancipation, dispositif et pratiques participatives, cela nous amène à la question suivante : Dans quelle mesure les dispositifs participatifs émancipent-ils ? Jacques Rancière et Alain Faure (2007) diront que « c'est dans la mesure où ils amènent les individus à questionner les normes qui, tout en découpant la société, régissent leur existence » (Tarragoni, 2014). On ne naît pas émancipé, c'est un processus d'affranchissement intervenant avec une remise en question des certitudes individuelles au sein d'un collectif. Dans cette perspective, les dispositifs participatifs sont émancipateurs dans la mesure « où ils activent chez les individus une liberté, se déployant sous des formes différentes (résistance, inversion du stigmat, autonomie morale, conflit) ». De cette manière, il est possible de dire que la pratique participative est émancipatrice, si elle permet d'articuler les individus et les collectifs à la politique (Tarragoni, 2014). Dans du Contrat social (1762), Rousseau écrit d'ailleurs « la transformation morale des sujets passe par leur intégration politique et par leur intégration au commun du politique ». Cela transmet deux portées, une reconnaissance de l'action locale, mais aussi la mise en place d'une politique commune, réaffirmée par le principe de droit commun.

Conclusion de l'état de l'art

La réforme engagée par François Lamy, adoptée le 21 février 2014, marque-t-elle une rupture fondamentale dans la pratique participative au sein de la rénovation urbaine ?

Il s'agissait dans un premier temps de revenir sur l'évolution de la politique de la ville et d'en faire ressortir le cheminement de la participation jusqu'à la loi Lamy. Cette dernière alors s'avère une synthèse de la politique de la ville avec l'ensemble des réflexions qui ont été menées jusqu'ici, à savoir la question de la participation évoquée dans le rapport Dubedout en 1983, les échelles d'intervention au travers du pilotage du contrat de ville créé durant la décennie 1990, ainsi que la poursuite de la banalisation et de la mixité sociale de la loi Borloo de 2003. On constate donc qu'entre 1983 et 2014, la participation semble quasi transparente au travers des textes législatifs. De cette manière, répondant aux nombreuses revendications de « l'impératif délibératif »¹⁹, la loi Lamy émerge comme une innovation démocratique en imposant la mise en place d'un conseil citoyen, selon l'introduction de son principe de co-construction, jusque-là absent des pratiques participatives. Partant de l'échelle macroscopique au travers du contexte, l'enjeu est à présent d'étudier le fonctionnement de ce nouveau dispositif.

C'est pourquoi, dans un second temps, après avoir terminé la partie précédente sur le rapport Bacqué-Mechmache, demandant une réforme radicale de la politique de la ville, notamment au travers du concept d'empowerment, il s'agissait de se pencher sur la traduction législative de la loi Lamy. En connaissance de l'évolution de la politique de la ville et en la confrontant aux définitions de la participation, le conseil citoyen s'est avéré un « dispositif paradoxal » (Demoulin, Bacqué, 2019). En effet, « les tables de concertation sont devenues des conseils citoyens, rendus obligatoires par la loi, disposition qui n'est pas sans poser une série de questions dans sa mise en œuvre. » (Bacqué, 2015, p. 15). Ainsi, le soutien des initiatives dont parlait le rapport Bacqué-Mechmache s'est davantage traduit comme une offre institutionnelle, et non plus dans une logique d'interpellation. De plus, « la loi, puis ses instances de mise en œuvre ont occulté ces questions conceptuelles et procédurales, et les conditions et la philosophie du tirage au sort n'ont pas été pensées. » (Demoulin, Bacqué, 2019, p. 5). Or, dans cette dernière partie, notamment au travers des notions du tirage au sort et du dispositif participatif de manière plus globale, nous avons mis en évidence l'importance fondamentale de la qualité de la procédure, à l'origine d'une production par un groupe. A cet effet, la citation du penseur autrichien Ivan Illich, entamant l'introduction, disait d'ailleurs « Pour autant que je maîtrise l'outil, je charge le monde de mon sens ; pour autant que l'outil me domine, sa structure me façonne et informe la représentation que j'ai de moi-même. » (*La convivialité*, 1973).

Néanmoins, les modalités d'opérationnalisation n'étant pas clairement explicitées dans la loi Lamy, ne reflétant ainsi que très peu la qualité de la procédure, il est difficile de savoir si le conseil citoyen marque véritablement une rupture fondamentale dans la pratique participative au sein de la rénovation urbaine, comme un dispositif émancipateur, malgré son offre institutionnelle. À la suite d'un entretien avec Hélène Delpeyroux, chargée de mission au sein de Villes au Carré²⁰, nous avons compris que chaque conseil citoyen évoluait indépendamment des autres, dans un écosystème qui lui était propre. Ainsi, l'objectif l'année prochaine, au travers de terrains d'étude ayant des approches

¹⁹ Blondiaux L. & Sintomer Y. (2009), « L'impératif délibératif », Rue Descartes, n°63, pp. 28-38

²⁰ Centre de ressources pour les quartiers de la politique de la ville en Région Centre-Val de Loire

différentes, est d'aller observer le fonctionnement du conseil citoyen dans son écosystème, mobilisant des acteurs en interaction, et des outils, dont la qualité de la procédure s'avère fondamentale.

III. De la problématisation à la présentation du terrain d'étude

1. L'objet d'étude : le conseil citoyen de Vierzon

1.1 Vers une problématisation affinée de la participation dans les projets ANRU

En considérant la participation comme « l'implication des habitants dans les politiques publiques et, plus précisément du point de vue de l'urbanisme, dans les démarches d'élaboration et de gestion des projets et des espaces urbains. » (Gaullier, Gardesse, 2016, p. 2), et l'appropriation des dispositifs participatifs par les citoyens comme une forme d'émancipation, à savoir, « dans la mesure où ils amènent les individus à questionner les normes qui, tout en découpant la société, régissent leur existence » (Rancière, Faure, 2007), la problématique suivante est proposée :

Dans quelles mesures un conseil citoyen peut-il s'approprier un projet ANRU ?

Les hypothèses posées partent de deux articles : « Conseil citoyen et projet urbain à Romainville : la co-construction, à quelles conditions ? » de Léa Billen (2019), et « De l'expression des points de vue à la co-construction des projets. Le travail des conseils citoyens à Saint-Denis » de Christine Bellavoine et Elsa Blondel (2019). Ainsi, les 3 hypothèses suivantes sont complémentaires :

« L'intégration de la conflictualité dans le processus de délibération constitue une condition de la co-construction. » (Billen, 2019, p2).

« C'est la capacité du CC à mobiliser massivement autour de lui qui lui donne un poids face aux représentants élus. » (Billen, 2019, p26).

« Ce travail ne paraît possible que dans la mesure où la légitimité formelle des CC est confirmée par une réelle volonté politique locale de développer les démarches de participation. C'est alors en ce sens que la dynamique des conseils citoyens peut participer au développement de la fabrique de la démocratie locale. » (Bellavoine, Blondel, 2019, p24).

1.2 Le choix de l'objet d'étude

Lors d'un entretien téléphonique, nous avons eu l'occasion d'échanger avec Hélène Delpeyroux, chargée de mission participation citoyenne au sein de Villes au Carré. Cette structure, mandatée par la Région Centre Val de Loire, est un centre de ressources politique de la ville initialement à destination des quartiers localisés dans cette région, et qui a pour mission d'accompagner un réseau de citoyens et de professionnels voulant s'impliquer dans la participation. Elle propose également des formations pour les membres des conseils citoyens concernés par les projets de rénovation urbaine. Dans la Région Centre-Val de Loire, 52 quartiers ont été classés comme quartiers prioritaires, dont 42 disposent actuellement de conseils citoyens, chacun étant propre à son écosystème et à ses acteurs. Lors de cet échange, Hélène Delpeyroux a mentionné quelques conseils citoyens qui lui semblait se

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

démarquer en termes de pratiques participatives. Ainsi, le conseil citoyen Clos du Roy – Centre Ville – Vierzon a été retenu comme cas d'étude.

En effet à Vierzon en 2016, les Francas, un mouvement d'éducation populaire, ont laissé apparaître une gouvernance partagée à l'intérieur du conseil citoyen tout en le constituant en association loi 1901, c'est-à-dire en l'absence de président, secrétaire ou trésorier habituellement présents dans cette forme structurelle. Etant de cette manière détaché des pouvoirs publics et se considérant autonome par ce biais, la municipalité leur aurait laissé carte blanche quant aux projets à mener. Hélène Delpeyroux a également évoqué un ancien chef de projet, chargé de mission territorial ANRU, anciennement à Vierzon, qui aurait beaucoup travaillé avec les conseils citoyens dans le but de construire les espaces publics avec eux. Ainsi, le cas d'étude de Vierzon se révèle intéressant quant à l'autonomie acquise, au moins au travers de son auto-gestion, également de la place donnée par ce chef de projet. En 2018, un nouveau chef de projet est arrivé. Plus récemment, on peut également évoquer le renouvellement des équipes municipales. Du côté des membres du conseil citoyen, initialement au nombre d'une quarantaine en 2016, ils sont aujourd'hui 13. Il sera alors notamment question de regarder dans le cadre des projets ANRU, à quel(s) moment(s) et sur quel(s) objet(s) du processus participatif le conseil citoyen intervient.

1.3 Matériaux et méthodes

Ce projet de fin d'études s'est déroulé parallèlement à l'atelier ITI de dernière année (Atelier de conception – Urbanisme et Ingénierie Territoriale et Internationale), traitant également des conseils citoyens en région Centre Val-de-Loire (CVL). En effet, Villes au Carré, le centre de ressources politique de la ville de la région CVL, a commandé à onze étudiantes dont je fais partie, un état des lieux des conseils citoyens de la région, cinq ans après leur mise en place. Il était ainsi question de réaliser dans un contexte de renouvellement des équipes municipales et de confinement covid, une enquête auprès des animateurs et membres des conseils citoyens, mais aussi des chefs de projets politique de la ville et des délégués du préfet. Cette dernière devait en outre valoriser quelques exemples inspirants.

Bien que ces deux exercices aient avancé en parallèle, et que l'atelier ITI ait nourri la réflexion présente, ils ont été traités séparément.

Un seul terrain d'étude a été choisi, celui du quartier Clos du Roy – Centre Ville - Vierzon, pour son conseil citoyen très actif, tel un cas exemple en région CVL, et parmi les suggestions de Villes au Carré.

L'avancement progressif du travail de terrain et de la réflexion présente (« background ») est intégré au fur et à mesure de la rédaction.

Concernant le matériel réflexif :

6 entretiens semi-directifs ont été réalisés avec : le chargé de projet ANRU de Vierzon, le délégué du Préfet politique de la ville pour Vierzon et St Amand Montrond, un membre du collège associatif du conseil citoyen de Vierzon, deux membres du collège habitant du conseil citoyen de Vierzon, une ancienne masterante (Lucie Elie, M2) ayant étudié dans le cadre d'un stage les formations à destination des conseils citoyens sur Tours, sous la tutelle de Héloïse Nez, ainsi que l'animatrice des Francas du Cher (mouvement d'éducation populaire) ayant accompagné le conseil citoyen dans sa mise en place, et vers sa structuration en association loi 1901. Dans le cadre de l'atelier ITI, j'ai également eu quelques échanges plus informels avec Hélène Delpeyroux. J'ai donc eu l'occasion de discuter avec 8 personnes autour des conseils citoyens et plus particulièrement celui de Vierzon. Il s'agissait en effet d'échanger avec divers acteurs occupants différents rôles (aménageur, élu,

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

conseiller citoyen associatif, conseiller citoyen habitant, intervenants extérieurs) afin d'en saisir sa mise en place, son fonctionnement, ses évolutions, ses actions et son existence avec les autres acteurs de la politique de la ville, aussi les différentes représentations et prises de position. Chaque entretien a été adapté en fonction du rôle et suivant l'évolution de la réflexion au cours des entretiens qui ont précédé (Cf. Annexes). Les entretiens relatifs aux formations (Ancienne masterante et animatrice des Francas du Cher) ne se sont pas appuyés sur un guide d'entretien. Les questions se sont construites au cours de l'échange.

D'autre part, j'ai participé à une journée d'observation d'une formation « découverte de la politique de la ville », organisée par Villes au Carré, et à destination des adultes relais et des conseillers citoyens (18 participants). Cette journée m'a permise d'observer la manière dont intervenaient les organisatrices de Villes au Carré auprès des participants, également d'écouter et d'échanger avec des conseillers citoyens de Tours. Sans cette dernière, et sans l'atelier ITI dans lequel j'ai été immergée pendant un semestre, la réflexion présente aurait probablement été différente.

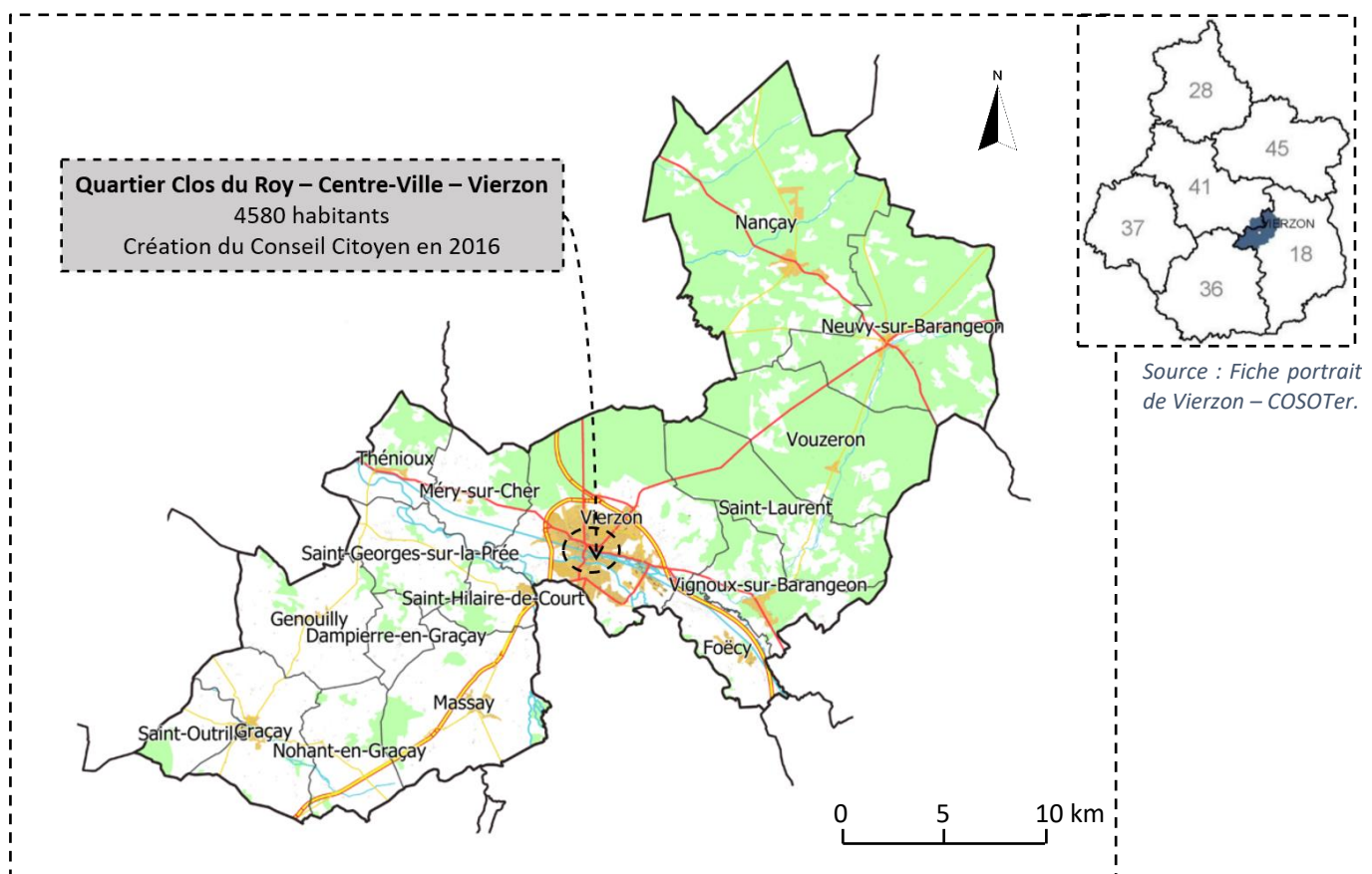
Au préalable des entretiens, je me suis appuyée sur le site web de la ville de Vierzon qui présente déjà un certain nombre d'informations quant au conseil citoyen et au renouvellement urbain, également sur un article de presse portant sur une action du conseil citoyen que je détaille, trouvé dans le Berry Républicain. Par ailleurs, Lucie Elie (ancienne masterante), avec qui j'ai échangé, m'a partagée son mémoire, réalisé dans le cadre du projet national de « co-évaluation » des conseils citoyens, portant pour sa partie sur 3 conseils citoyens de l'agglomération tourangelle. Enfin, je me suis appuyée sur du contenu réalisé par le conseil citoyen de Vierzon (questionnaire à destination des habitants et usagers du quartier Tunnel - Château et support de la restitution officielle), dans le cadre d'une action portant sur le cadre de vie et le renouvellement urbain (seule action à ce jour portant sur ce pilier de la politique de la ville).

La première étape consistait donc à resituer l'objet d'étude, le conseil citoyen de Vierzon, au sein du terrain d'étude, le quartier prioritaire Clos Du Roy – Centre Ville – Vierzon.

2. Présentation du terrain d'étude : le quartier prioritaire Clos Du Roy – Centre Ville - Vierzon

Vierzon est une ville moyenne située dans le département du Cher (18) en Région Centre Val-de-Loire, qui comme nombre de villes moyennes est marquée par la désindustrialisation, le vieillissement de sa population, ainsi que le désengagement de proximité de l'Etat, notamment identifiable au travers de la diminution des dotations à destination des communes. Depuis 2008, de nombreux investissements ont été réalisés à Vierzon dans le but de renforcer l'activité et l'attractivité sur le territoire.²¹

Le conseil citoyen de Vierzon intervient sur le quartier prioritaire Clos Du Roy – Centre-Ville – Vierzon, situé au centre de la commune de Vierzon, et comprise dans la communauté de communes Vierzon - Sologne - Berry, qui n'abrite que ce quartier politique de la ville. La communauté de communes est par ailleurs composée de 17 communes et compte 40 002 habitants, dont 25 903 à Vierzon (Insee, 2017), la commune centre, et dans laquelle 17,8 % de sa population réside dans le quartier prioritaire Clos Du Roy - Centre-Ville – Vierzon (4581 habitants). Il est à noter que depuis le 1^{er} janvier 2020, la communauté de communes constituée auparavant de 11 communes a fusionné avec 6 autres, issues de la communauté de communes des Villages de la Forêt. La carte ci-dessous localise ainsi le quartier



Source : Fiche portrait de Vierzon – COSOTer.

Figure 3 : Localisation du quartier prioritaire Clos du Roy - Centre-ville - Vierzon à l'échelle de la Communauté de Communes Vierzon - Sologne – Berry (périmètre du 1^{er} Janv. 2020). Source : PETR Centre Cher et Anne Vanmackelberg.

²¹ Vierzon 2030 – Quels services publics pour Vierzon en 2030 ? Une synthèse réalisée en 2018 par 13 agents issus de 11 services différents de la collectivité, dans le cadre des démarches participatives Vierzon 2030.

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

Clos du Roy - Centre-Ville - Vierzon au centre du nouveau périmètre de Vierzon - Sologne - Berry (1^{er} janv. 2020).

A Vierzon, le quartier prioritaire regroupe le Clos-du-Roy, le Tunnel-Château, le Centre-Ville, Gustave Flourens et le quartier des Ponts. Il couvre ainsi la quasi-totalité du centre-ville vierzonnais et le quartier nord du Clos-du-Roy. Les données statistiques ci-dessous (fig. 2) montrent un indice de jeunesse plus élevé dans le quartier prioritaire (1,3) que dans la ville de Vierzon (0,7) ou la communauté de communes (0,6). Le taux d'emploi y par ailleurs est plus faible (35 %) que dans le reste de la ville (53,1 %). Quant aux taux de bas revenus et de pauvreté (66,8 % et 52,6 %), ils sont approximativement deux fois plus forts au sein du quartier prioritaire. Selon le dossier Insee Centre – Val de Loire n°1 (mars 2017), « Il s'agit donc d'un quartier dans lequel la précarité des habitants est dans la moyenne de ceux ciblés par la politique de la ville, mais son environnement est plus précaire que les autres EPCI de la région au sein desquels les QPV se situent. Aussi, l'effort de solidarité sera certainement moins facile à déployer. ».

	QP Clos du Roy - Centre-Ville - Vierzon	Vierzon	CC Vierzon - Sologne - Berry
Population municipale au 1er janvier 2013	4 581	27 113	32 691
Indice de jeunesse (- de 20 ans / 60 ans et +) - 2015	1,3	0,7	0,6
Taux d'emploi des 15-64 ans (%) - 2015	35	53,1	54,8
Taux de bas revenus (%) - 2015	66,8	32,3	30,2
Taux de pauvreté (%) - 2015	52,6	23,5	21,7

Figure 4 : Statistiques relatives à la démographie, à l'insertion professionnelle et au revenu, aux échelles du quartier prioritaire, de la ville de Vierzon ainsi que de la Communauté de Communes Vierzon - Sologne - Berry. Source : Anne Vanmackelberg, à partir du système d'information géographique de la politique de la ville, fiches thématiques version 2018.

Concernant le logement, le dossier Insee Centre – Val de Loire n°1 (mars 2017) indique que « le logement social ainsi que le locatif collectif dominant dans ce quartier de la politique de la ville. Un plan de rénovation urbaine a été mis en place et a permis la modernisation de deux quartiers de veille active : Sellier et Colombier. Ce plan s'étend à présent au quartier de Clos du Roy - Centre Ville. ». La carte ci-contre présente ainsi la répartition du logement au sein du quartier prioritaire.

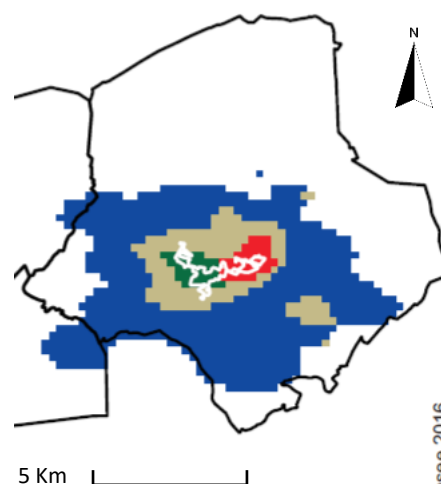


Figure 5 : Répartition du logement selon son type au sein de Vierzon. Source : dossier Insee Centre – Val de Loire n°1 (mars 2017), sur la base de l'Insee, et de la DGFIP, via les revenus fiscaux localisés 2011.

Préalablement aux entretiens, des informations ont été recherchées sur Vierzon et son conseil citoyen. En effet, le site web de la Ville affiche déjà un certain nombre d'éléments, dont une page consacrée au conseil citoyen. Présenté comme « un espace de co-construction pour le quartier », celui-ci est défini de cette manière :

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

« Le conseil citoyen offre aux habitants, aux acteurs associatifs et aux professionnels, la possibilité de s'exprimer autour du développement du quartier. Il permet d'associer ceux que l'on entend peu (notamment les jeunes) et de reconnaître tous les points de vue dans les projets. Il est composé pour moitié d'habitants et pour moitié de professionnels. A Vierzon, il est composé de 40 membres qui se sont portés volontaires à la suite d'une campagne de sensibilisation.

Le conseil citoyen émet des avis sur les projets d'aménagement et d'animation. Il peut être aussi force de propositions et soumettre des actions à mener sur le quartier. L'objectif est d'apporter les réponses les plus pertinentes aux attentes et aux problématiques identifiées sur le quartier par ceux qui y vivent ou y travaillent. »

Par ailleurs, cette page s'inscrit plus largement dans la thématique de la démocratie participative, dans laquelle on retrouve également les Assises de la citoyenneté créées en 2008, qui proposent tous les ans un échange dans chacun des quartiers de la ville, suivi d'une concertation générale entre habitants et élus, et portant « à la fois sur les projets et les réalisations de la municipalité et les besoins concrets dans chaque quartier ». Les conseils de quartiers constituent une autre structure liant population et élus, réunis pour la première fois en février 2010, et dont l'objectif est « d'en faire de vrais acteurs pour la réflexion et la mise en place d'actions communes et participatives avec la population, dans de nombreux domaines comme le fleurissement, la propreté des rues, l'animation des quartiers... ». Enfin, on peut pareillement citer la démarche participative Vierzon 2030 lancée en 2018, dans le but d'amener une réflexion sur l'avenir de la ville. Ainsi cette démarche s'est découpée en quatre groupes de travail portant sur le développement économique, composé d'acteurs professionnels, sur les services publics, composé d'agents de la collectivité, sur les usages de la ville, composé de Vierzonnais, et enfin sur la vie associative et cohésion de la ville, composé d'élus. On peut donc replacer la mise en place du conseil citoyen de Vierzon au sein de démarches participatives existantes.

En dehors du conseil citoyen, le site web de la Ville dédie une page au renouvellement urbain, sur laquelle il est écrit « Vierzon a été, en juin 2017, l'une des toutes premières villes en France à conclure un nouveau programme de renouvellement urbain (NPRU). Il concerne les cités Gustave Flourens, Tunnel Château et Clos-du-Roy mais aussi la majeure partie du centre-ville ancien. Ces quartiers sont peuplés de 4600 habitants. Le nouveau PRU s'inscrit au cœur de la réforme de la politique de la Ville inventée dans les années 80 et qui vise à revaloriser les quartiers dits sensibles et à réduire les inégalités sur ces territoires. ». De cette façon, « le NPRU permettra de réaliser des opérations de résidentialisations, de démolition ou de reconstruction d'immeubles et des créations ou rénovations d'espaces publics. 42 millions d'euros seront ainsi mobilisés d'ici 2025 dans le cadre d'un partenariat entre la Ville, la communauté de communes, l'État via l'Agence pour la Rénovation Urbaine (ANRU), la Région Centre-Val de Loire, la Caisse des dépôts, Action Logement et les bailleurs sociaux Val de Berry et France Loire. ». Le nouveau programme de rénovation urbaine fait ainsi suite au premier lancé en 2008, et concernant à cette date les quartiers Henri Sellier et Colombier au nord de l'actuel quartier prioritaire. Ces derniers ne font à présent plus partie du périmètre du quartier. Le site web indique que « le PRU a profondément changé le visage de cette partie de la ville. Des tours et des barres HLM datant des années 60 ont été détruites et remplacées par des pavillons. Les espaces publics ont été complètement réaménagés à l'image des abords de l'école de Puits-Berteau. En huit ans, 390 logements ont été démolis et 200 reconstruits. ». On peut rappeler que depuis 2008 de nombreux investissements ont été réalisés à Vierzon, date de lancement du premier programme de rénovation urbaine.

La carte ci-dessous présente la localisation des projets soutenus dans le cadre du Nouveau Programme de Rénovation Urbaine, sur le périmètre de l'actuel quartier prioritaire Clos-du-Roy – Centre Ville – Vierzon. Les projets sont inscrits dans la convention pluriannuelle du NPRU signée le 3 mars 2017 et

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

dans l'avenant présenté en comité de pilotage le 1^{er} mars 2019. Sur l'ensemble de ces projets, le conseil citoyen est intervenu en 2018 lors de sa première action sur le quartier Tunnel – Château, dont l'objectif était le réaménagement des espaces publics, la restructuration et l'extension de l'école élémentaire. Cette action sera détaillée par la suite.

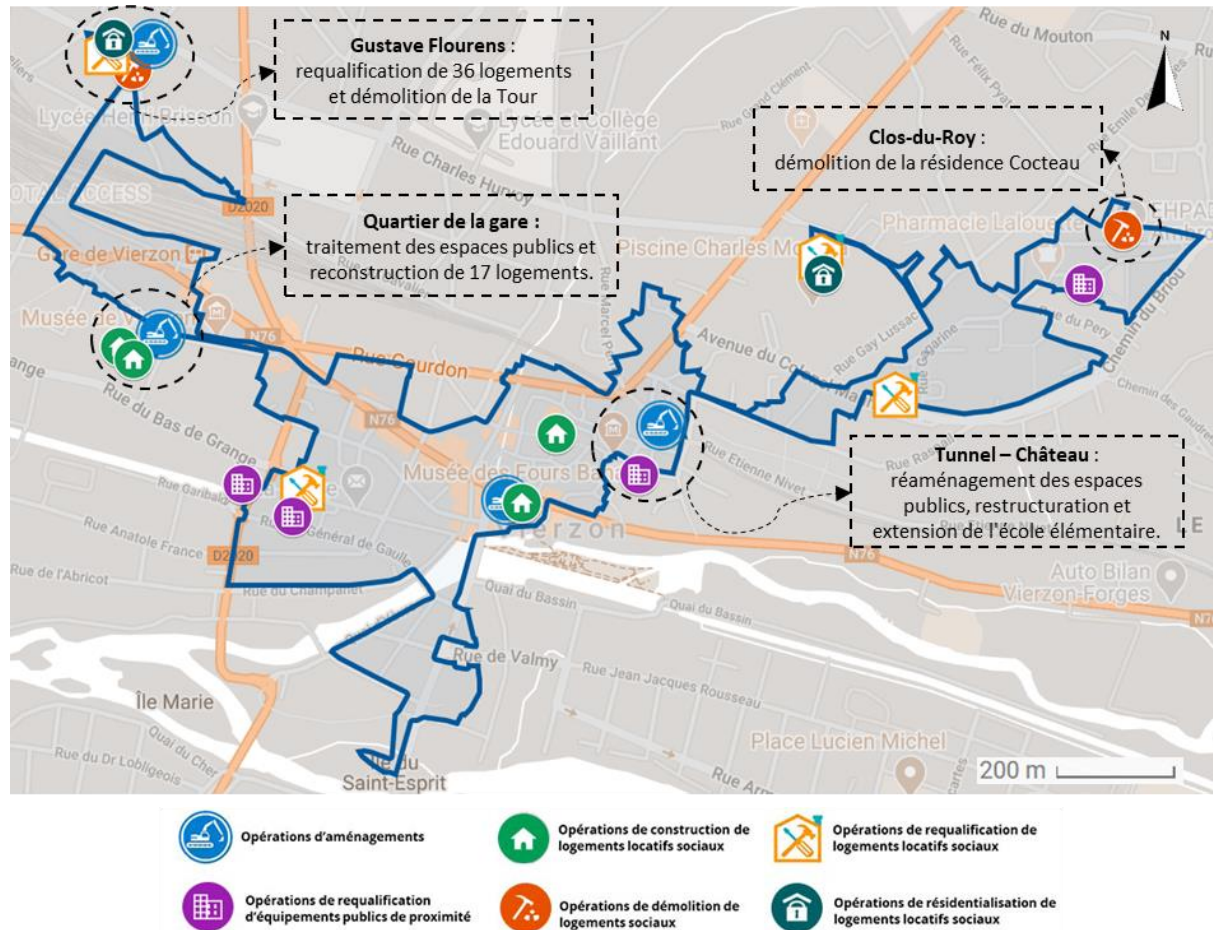


Figure 6 : Carte de localisation des projets soutenus dans le cadre du NPRU sur le quartier prioritaire Clos-du-Roy - Centre Ville – Vierzon. Source : Anne Vanmackelberg, à partir des données présentes sur la page renouvellement urbain du site web de la ville de Vierzon.

IV. Enquête de terrain : dans quelles mesures un conseil citoyen peut-il s'appropriier un projet ANRU ?

La réflexion présente s'articule en quatre axes dont chacun tend à découler du précédent. Le premier axe « la non-association du conseil citoyen à l'élaboration de la convention NPRU » s'attache d'emblée à montrer que les projets n'ont pas été co-construits avec le conseil citoyen. Ce constat préalable posé, il s'agit de regarder, relativement aux deux premières hypothèses, la manière dont le dispositif participatif intervient dans le processus de participation, via le deuxième axe « un capital de mobilisation au travers d'un capital social et symbolique ». Par la suite, après avoir regardé à quel(s) moment(s) et de quelle manière intervenait le conseil citoyen, il s'agit de s'attarder sur l'objet sur lequel il intervient. Le troisième axe « une légitimité accordée et admise sur la gestion urbaine de proximité » est ainsi inhérent à la troisième et dernière hypothèse. Celui-ci aboutit à ouvrir sur la question des tiers intervenant auprès des conseils citoyens, au travers du dernier axe « les formations à caractère technique : un dispositif de « domestication » des conseils citoyens ? ». La fin de la réflexion tente de croiser les différents apports des différents axes, notamment en proposant une définition du « capital militant ».

1. La non-association du conseil citoyen à l'élaboration de la convention NPRU

A la suite de la signature du contrat de ville le 26 juin 2015, lequel évoque la constitution du conseil citoyen, un appel à candidature est lancé jusqu'au 21 septembre 2015. Le choix de mise en place ne repose donc pas sur l'usage du tirage au sort, plutôt sur la « volonté authentique des citoyens » (Bobbio, 2013). En effet, dans l'état des lieux de la participation citoyenne présente dans le contrat de ville (2015-2020), il est mentionné que « la volonté de la ville de Vierzon est de s'appuyer sur les instances participatives existantes pour éviter leur multiplicité et la dispersion. Les différentes instances actuelles constituent d'ores et déjà une liste de noms d'habitants conséquent à répartir sur les deux collèges : conseil économique local et conseil de développement du sport pour le collège « représentants des habitants » et le conseil municipal d'enfants et les conseils de quartier pour le collège « habitants » [...] il conviendra d'y associer également des personnes éloignées des instances habituelles (institutionnelles ou non) de concertation. Pour ce faire, il est proposé de se rapprocher des associations actrices de la politique de la ville, afin qu'elles soient le relais, auprès de leurs bénéficiaires et ainsi identifier des candidats potentiels complémentaires, dans le collège « habitants » ». On constate donc que si l'appel à candidature est d'usage, ce dernier est déjà plus ou moins ciblé, faisant intervenir des structures et réseaux existants pour « identifier des candidats potentiels ». On notera par ailleurs le terme de concertation.

Le flyer d'appel à candidature à destination des usagers et habitants présente le conseil citoyen sous la forme de trois groupes d'échanges de 20 personnes, portant sur les trois piliers du contrat de ville, répartis sur quatre temps dans l'année. La moitié des membres doivent être des associations et des acteurs de terrain, l'autre moitié des habitants, en référence au texte législatif de la loi Lamy (2014). Enfin, le conseil citoyen interviendrait « pour apporter vos propositions et vos avis sur les projets mis en place sur le quartier prioritaire ». On notera que cette dernière mention se rapproche davantage de la consultation que de la co-construction.

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

Le conseil citoyen du quartier Clos-du-Roy – Centre Ville – Vierzon est ainsi créé le 11 janvier 2016 avec initialement les réponses de 40 volontaires. Aujourd'hui, il est constitué de 13 membres, répartis à parts égales entre les collègues habitants et associatifs, et représenté en grande partie par des retraités. Les membres du conseil citoyen sont également présents dans d'autres instances participatives. Dès la mise en place du conseil citoyen, la ville de Vierzon a lancé un appel à projet pour proposer des séquences de formation à cette nouvelle instance. Ce sont les Francas du Cher qui ont été retenus, un mouvement d'éducation populaire travaillant plus particulièrement sur l'enfance et l'adolescence, en lien avec les centres de loisirs. Leur mission consistait à accompagner le conseil citoyen dans la constitution de son groupe, soit sur ses dynamiques internes avec la volonté d'éviter tout rapport de domination. Il était également question de saisir son rôle et les éléments du contrat de ville. Ainsi, les Francas sont intervenus dans la construction d'une charte de fonctionnement, puis ont été sollicités par la ville un an supplémentaire sur l'année 2017, afin de les accompagner vers une autonomie administrative en se structurant en association loi 1901. Dans la continuité d'une cohésion de groupe, les Francas ont permis l'émergence d'une gouvernance partagée au sein du conseil citoyen. Encore aujourd'hui, le collectif reste fidèle, soudé et actif, comme en témoigne la fréquence des réunions en présentiel, tournant autour d'une trentaine à l'année, dans le local mis à disposition par France Loire, l'un des bailleurs sociaux de Vierzon.

Parallèlement, la convention pluriannuelle du NPRU a été signée le 3 mars 2017. Bien que le conseil citoyen soit actuellement associé aux commissions thématique « cadre de vie et renouvellement », représentant une instance de suivi des actions mises en œuvre par l'équipe projet (au moins deux fois par an), ainsi qu'au comité de pilotage restreint « cadre de vie et renouvellement urbain », instance qui selon le contrat de ville définit les orientations et objectifs du projet (une fois par semestre en fonction du projet), ce dernier n'a pas été associé à l'élaboration de la convention :

« Alors c'est ça que je vous disais, la difficulté c'est que j'étais pas là... donc il a été mis en place en janvier 2016 effectivement, il a été associé, alors je ne sais pas s'il a forcément été associé, on va dire au montage de la convention, du protocole, au montage de la convention en tant que telle, par contre depuis effectivement il est associé à toutes nos instances et à tous les projets qu'on développe ça c'est sûr. » (Chargé de projet NPRU à Vierzon).

Par ailleurs, l'un des membres du conseil citoyen explique :

« à savoir bon le conseil citoyen c'est un organe de l'état, au début sur la ville de Vierzon, enfin au niveau de la municipalité, il n'y avait pas forcément, il n'y avait pas un accueil défavorable, mais bon il a fallu un peu jouer des coudes pour déjà avoir des rendez-vous avec le maire, les élus concernés par le NPRU, donc ça n'a pas été forcément facile au tout départ. » (Un membre du conseil citoyen).

« C'était une présentation, les choses étaient déjà faites, actées et validées, on n'a pas été partie prenante en tout cas au tout début de la réflexion, c'est ce qu'on a un petit peu regretté et on le regrette encore » (Un membre du conseil citoyen).

Ainsi l'élaboration du contrat de ville (2015-2020), et plus particulièrement celle de la convention pluriannuelle du NPRU (2017-2025), n'a pas été construite avec le conseil citoyen, offre institutionnelle rendue obligatoire par la loi Lamy de 2014, disant que « les habitants ainsi que des représentants des associations et des acteurs économiques sont associés à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets de renouvellement urbain, selon les modalités prévues dans les contrats de ville. » (Article 9, titre I, LOI N°2014-173, 2014). Ces documents constituent bien des documents de définition, soit d'orientation des enjeux accompagnés d'objectifs fixés. Les projets ANRU sont en effet déjà pensés au travers de la convention :

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

« Là maintenant c'est vrai que moi la convention du PRU si je prends cet exemple-là, elle est bouclée, actée, signée par l'ANRU, on connaît nos financements, voilà, donc maintenant si on est amené à travailler avec eux sur un projet en particulier, je ne sais pas, l'aménagement de quartier, on va les associer, on va échanger mais pas plus que d'autres. » (Chargé de projet NPRU à Vierzon).

« Ba de toute manière les conventions PRU se conçoivent comme ça, un moment donné on a fait des documents, enfin on a fait des documents en faisant une estimation financière des opérations qu'on voulait développer, avec un calendrier, et au moment où on doit lancer l'opération, de toute façon à ce moment-là, on travaille avec un architecte, des maîtres d'ouvrage, voilà, on redessine plus finement le projet, ce qui peut amener éventuellement le projet à augmenter, en général c'est pas à diminuer donc à augmenter financièrement, par rapport à ce qui était prévu au départ, ce qui ne veut pas dire que l'agence nationale de renouvellement urbain va nous donner plus d'argent, mais par contre voilà c'est à ce moment-là que les choses sont discutées. On ne va pas dire négociées mais discutées, et que chacun peut effectivement apporter son expertise, technique, d'usage, voilà effectivement. » (Chargé de projet NPRU à Vierzon).

La mise en place du conseil citoyen après la signature du contrat de ville, et parallèlement à la convention pluriannuelle du NPRU, ne lui a pas permis de participer à la définition des enjeux du quartier prioritaire Clos-du-Roy – Centre Ville – Vierzon, pour lequel il intervient en tant que représentant des habitants et des acteurs locaux. Nous avons défini plus haut la co-construction comme un processus, articulant dans une continuité les différentes phases du projet avec les différents acteurs impliqués (Akrich, 2013). Cette dernière définition confirme donc l'absence de co-construction sur le terrain d'étude de Vierzon.

Comme l'expliquait déjà Agnès Deboulet en 2012 dans « Faire de l'écoute un élément clé du projet », puis réaffirmé par Christine Bellavoine et Elsa Blondel en 2019 dans « De l'expression des points de vue à la co-construction des projets. Le travail des conseils citoyens à Saint-Denis », « la surdétermination de la finalité des projets de renouvellement urbain, liée à l'orientation forte de l'ANRU pour la démolition de logements et la mixité de peuplement, l'autonomie du champ de l'urbain malgré son insertion dans le contrat de ville, la définition des orientations stratégiques avant l'arrivée des CC sont autant d'éléments qui rendent difficile d'estimer l'écoute des habitants comme centrale dans le projet. » (Bellavoine, Blondel, 2019, p23).

Sur ce premier constat préalable et fondamental dans la mise en œuvre des projets qui s'en suit, il est à présent intéressant de regarder la manière dont ont lieu les échanges entre le conseil citoyen, le chef de projet et l' élu. En effet, si ce dernier n'a pas été associé à la convention NPRU, il est depuis associé à toutes les instances. Par ailleurs, il sollicite régulièrement le chef de projet et le convie à certaines des réunions qui se tiennent. Il sera également question de détailler l'action qu'a menée le conseil citoyen sur l'année 2018 et dans le cadre du renouvellement urbain. En effet, suite à la volonté de la ville de réaménager les espaces publics du quartier Tunnel – Château, ainsi que de restructurer et d'étendre l'école élémentaire, ce dernier, en possession des plans du projet a saisi l'occasion de se positionner plus particulièrement sur ce projet urbain, et d'aller à la rencontre des habitants du quartier, notamment ceux qu'on entend le moins. Il semble alors que le conseil citoyen de Vierzon s'implique très activement, étant donné l'existence de nombreux échanges au sein de l'association, des sollicitations régulières des acteurs concernés par la politique de la ville, aussi par l'existence d'actions en lien direct avec le contrat de ville. La frise chronologique ci-dessous resitue dans le temps la mise en place du conseil citoyen et ses deux actions majoritaires, parallèlement aux enjeux relatifs au cadre de vie et au renouvellement urbain, et définis dans le contrat de ville et la convention NPRU.

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

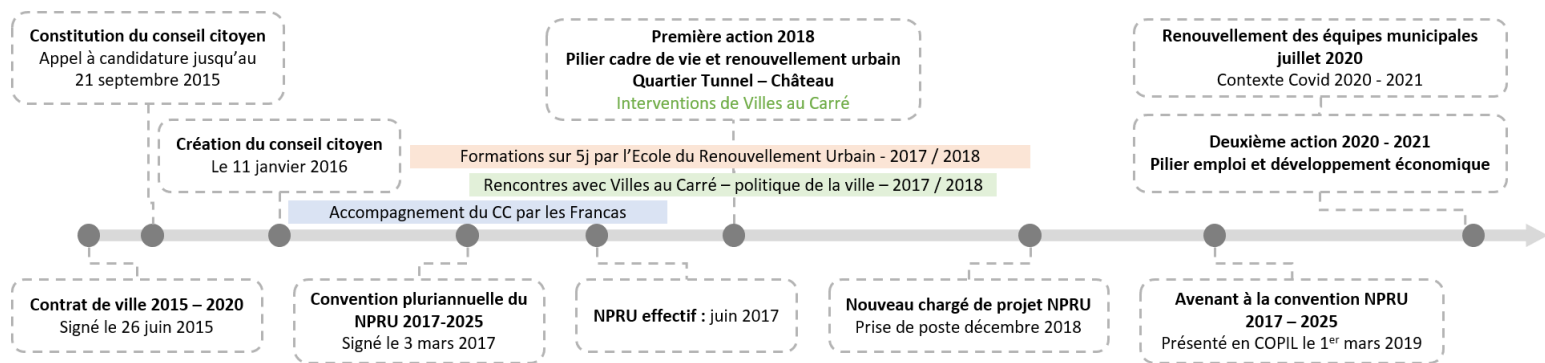


Figure 7 : Frise chronologique mettant en parallèle la mise en place et l'évolution du conseil citoyen de Vierzon, avec les enjeux relatifs aux projets ANRU. Source : Anne Vanmackelberg

2. Un capital de mobilisation au travers d'un capital social et symbolique

Comme mentionné dans la loi Lamy, le conseil citoyen de Vierzon est donc bien associé à toutes les instances, ce qui ne va pas forcément de soi. Les conseils citoyens de Tours ont par exemple dû se réunir et réaliser une pétition pour être associés au comité de pilotage, instance d'1h30, dans laquelle une fois associés, ils n'avaient pas connaissance des projets dont il était question. Un membre d'un conseil citoyen rapporte « il a fallu chercher sur internet ce qui s'est passé dans notre quartier ». ²² A Vierzon, le chargé de projet NPRU explique :

« Ah il est participant au comité de pilotage comme l'ensemble des autres acteurs donc il a effectivement possibilité de s'exprimer et de participer aux débats et aux échanges. Voilà en sachant que les comités de pilotage on est quand même plus sur des instances de validation de toute manière ou d'information, donc c'est pas forcément sur ces instances là qu'on va effectivement être dans le travail, dans la réflexion de fond, dans la préparation de projet on va dire comme ça plus exactement. On est plutôt sur des réunions outre en dehors. Mais en fonction effectivement des besoins on les associe à nos réunions internes, ou alors on les rencontre et on leur fait part effectivement des projets. Et on peut aussi les rencontrer à leur demande, c'est arrivé encore dernièrement où le conseil citoyen nous a sollicité avec l' élu en charge des questions de renouvellement urbain, on a été les rencontrer parce qu'ils souhaitaient effectivement avoir un peu un point plus précis par rapport à où on ce qu'on en était des opérations » (Chargé de projet NPRU à Vierzon).

Un membre du conseil citoyen confirme :

« On a un espace de parole pour chaque dossier, c'est-à-dire que bon on peut dire pour tel dossier des choses si on a des choses à dire » (Un membre du conseil citoyen).

Ainsi, comme il avait été souligné par certains membres des conseils citoyens de Tours, ces instances sont des instances de validation, dans lesquelles il s'agit de passer en revue les différents projets et de les acter. Elles permettent effectivement de laisser une place aux conseils citoyens, bien que la réflexion se construit bien en dehors de ces instances, comme l'explique le chargé de projet NPRU à Vierzon, et que les orientations et objectifs se définissent dès l'élaboration de la convention NPRU. On

²² Lors d'une journée d'observation à une formation « découverte de la politique de la ville », ouverte aux conseillers citoyens et aux adultes relais, et organisée par Villes au Carré.

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

peut donc différencier au moins deux espaces d'association, l'un étant plutôt réglementaire et institué par la ville, l'autre plus informel et organisé à partir des sollicitations du conseil citoyen :

« On va nous les inviter sur les instances on va dire officielles qui relèvent de la politique de la ville ou du renouvellement urbain, [...] ils nous invitent effectivement quand ils ont besoin d'avoir des réponses à un certain nombre de questionnements » (Chargé de projet NPRU à Vierzon).

Il arrive également que le chargé de projet NPRU sollicite le conseil citoyen :

« Par exemple moi sur le projet de renouvellement urbain, j'ai décidé ici de faire des panneaux, on va dire de communication en direction des habitants qui sont concernés par... des habitants du quartier qui sont concernés par les projets. Donc c'est des outils de communication, ce sont des panneaux de communication dans lesquels on retrace un petit peu l'historique et puis l'objet des projets qui doivent se mettre en place sur les quartiers. Et donc on raisonne à chaque fois pour chaque opération sur 6 panneaux d'information, dont un qui est mis à disposition du conseil citoyen, s'il souhaite mener une opération ou développer une opération d'animation avec les habitants pour qu'il puisse le valoriser. » (Chargé de projet NPRU).

On notera donc la volonté d'informer les habitants des opérations de renouvellement urbain qui vont avoir lieu sur leur quartier. Sous la forme de panneaux d'information, mis à disposition du conseil citoyen, celui-ci apparaît dans les propos ci-dessus comme un point pivot favorisant une meilleure acceptation des projets par les habitants. Le futur projet est expliqué d'une part, et pensé dans une optique de valorisation d'autre part. En effet, comme l'explique Corinne Gendron, sociologue, le concept d'acceptabilité sociale renvoie au jugement collectif d'une population, basé sur des valeurs et croyances partagées, à propos d'une politique. Ce dernier « permet d'analyser les mécanismes présidant à l'ancrage d'un projet ou d'une décision dans une dynamique sociale sans les réduire au cadre institutionnel formel » (Gendron, 2014, p10). Avec la montée de la démocratie participative, il devient plus difficile pour un décideur public de justifier ses décisions en ne mobilisant que la démocratie représentative. Ainsi, « Il est donc souhaitable de mettre en place des outils de dialogue avec cette population. Ces outils doivent permettre d'ancrer les décisions et les projets dans le tissu social avant même que ceux-ci ne prennent forme. » (Gendron, 2014, p11).

Au-delà des instances de validation et de l'explication des projets, il avait été noté que le conseil citoyen se réunissait très régulièrement, et qu'il sollicitait en particulier le chargé de projet NPRU, accompagné quelques fois de l' élu lors de ces réunions. Détaché des pouvoirs publics par sa constitution en association, il a la volonté de garder cette autonomie au travers d'actions et d'affirmer sa présence sur les trois piliers du contrat de ville :

« Le conseil citoyen essaye effectivement pas simplement de se pencher sur la question du renouvellement urbain, mais vraiment d'essayer de développer des projets, alors ils sont un peu près à un par an parce qu'on est sur des personnes soit qui travaillent, soit qui sont retraités, et qui ne peuvent pas non plus passer leur temps complet à ça. Mais qui en tous les cas a un projet un peu près par an sur des axes du contrat de ville, un coup sur la cohésion sociale, un coup sur le renouvellement urbain, une fois plutôt sur les questions d'emploi, voilà ils ont vraiment trouvé leur place sur l'ensemble des questions de la politique de la ville. » (Chargé de projet NPRU à Vierzon).

En effet, l'un des membres du conseil citoyen explique :

« Il fallait qu'on fasse relativement attention dans le sens qu'on puisse garder notre indépendance et notre autonomie, donc comme on s'est dit que dans le contrat de ville il y a trois piliers, et qu'on était déjà intervenus dans le cadre du NPNRU, on s'est dit bon voilà il faut qu'on se dirige vers un autre

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

pilier, donc voilà on va proposer, mener une action sur le pilier emploi et développement économique ».

Ainsi, après une première action en 2018 sur le quartier du Tunnel – Château dans le cadre du renouvellement urbain, une deuxième action est en cours sur l'année 2020 – 2021 dans le cadre du pilier emploi et développement économique. Le conseil citoyen insiste à plusieurs reprises :

« On n'aime pas être orientés, on voulait garder une certaine liberté dans nos actions »

Dans le cadre du réaménagement des espaces publics sur le quartier Tunnel – Château, le conseil citoyen a donc effectué une première action en 2018. Il s'agissait de recueillir les avis des habitants sur les futurs aménagements du quartier, en allant directement à leur rencontre dans la rue, et par l'intermédiaire d'un questionnaire remis en main propre ou accessible directement en ligne :

« là où on a été bon je trouve, c'est sur l'action qu'on a menée sur le aller vers les usagers, les habitants de Tunnel Château, et on a été quand même relativement satisfaits parce que sur très peu de temps, parce qu'il fallait aller vite, on a touché quand même pas mal de monde, on a touché les bonnes personnes, et quand je dis les bonnes personnes, c'est ceux à qui on ne demande jamais leur avis, ceux qui ne s'expriment pas. » (Membre du conseil citoyen).

Par la suite les résultats des 72 répondants ont été analysés, puis une restitution officielle avec les élus, le sous-préfet, la communauté de communes et les habitants a eu lieu :

« Pour nous le conseil citoyen, on est l'interface entre les habitants du quartier politique de la ville et puis les décideurs, les élus, en premier lieu, nous on fait remonter la parole des habitants [...], nous on n'a pas du tout essayé de transformer ou aller dans un sens ou dans un autre, on a été complètement neutre, on a fait vraiment une restitution de la parole exacte des habitants du quartier de tunnel château. » (Membre du conseil citoyen).

On notera la volonté des membres du conseil citoyen d'aller vers, au-devant des habitants, et de les représenter du mieux possible :

« Nous il était pas question qu'on dise aux élus okay c'est super ça correspond tout à fait aux besoins des habitants, il s'est trouvé que oui d'une manière générale ça correspondait » (Membre du conseil citoyen).

Dans les propos ci-dessus, on remarque une ambivalence quant au rôle du conseil citoyen, perçu par le chargé de projet NPRU davantage comme un relai permettant une meilleure compréhension et diffusion des projets, tandis que le conseil citoyen lui-même se positionne davantage dans l'optique de faire remonter la parole des habitants. Cette parole n'arrive par ailleurs pas en amont de la réflexion, plutôt une fois le projet déjà bien dessiné, venant appuyer le fait que « les fondements du projet urbain sont présentés aux habitants comme un préalable non discutable » (Billen, 2019, p16).

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

La photo ci-jointe a été prise lors de l'action menée par le conseil citoyen de Vierzon en 2018 sur le quartier Tunnel – Château. Sur le panneau on peut ainsi lire :

« Votre quartier change...

Venez donner votre avis ! »

A titre consultatif, les habitants peuvent donc exprimer leur avis sur leur quartier qui change. Les avis auraient été en défaveur du projet de réaménagement, celui-ci aurait-il été interrompu et repensé autrement, le calendrier étant déjà très largement engagé, et les délais séparant l'action du début des travaux étant très courts :

« On a tenu les délais, mais bon il fallait aller vite » (Un membre du conseil citoyen).



Figure 8 : Photo prise lors de l'action menée par le conseil citoyen en 2018 sur le quartier Tunnel - Château. Source : Petreau Véronique, pour un article sur le conseil citoyen de Vierzon dans le Berry Républicain.

En ayant conscience que les projets soient déjà bien avancés « c'est trop tard pour pouvoir être associé au tout départ des projets, maintenant c'est trop tard, tout est engagé. » (Un membre du conseil citoyen), le conseil citoyen continue d'aller vers et de mobiliser autour lui, en faisant par exemple intervenir la presse locale, notamment pour se faire connaître. En effet, ce dernier est plus connu au niveau institutionnel qu'à l'échelle des habitants. Il profite ainsi de ses actions pour communiquer sur son rôle au sein du quartier prioritaire, et se construit de cette manière progressivement une réputation :

« C'est une façon de se faire reconnaître par les services de l'état. » (Un membre du conseil citoyen).

« Du côté financeurs, le conseil citoyen de Vierzon a je dirai bonne presse, parce qu'il s'est montré très dynamique, très volontaire dès le départ, donc je pense que ça a aidé. Et puis bon c'est ce que je vous disais toute à l'heure, dans le conseil citoyen il y a déjà différents acteurs qui sont financés dont moi dans le cadre du contrat de ville, donc on connaît très bien les interlocuteurs, que ce soit les délégués du préfet [...], donc il y a déjà un climat de confiance qui existait et qui a alors certainement favorisé ces financements. Mais bon pas seulement, on avait aussi des projets qui tenaient la route et qui étaient tout à fait louables. » (Un membre du conseil citoyen).

Notamment du fait des activités professionnelles des membres du collège associatif, et plus globalement de par la capacité des membres à mobiliser autour d'eux, le conseil citoyen se construit également progressivement un capital social :

« Oui on se trace un chemin, mais parce qu'on a aussi nos réseaux, moi dans mon activité professionnelle, toutes les personnes qui sont concernées de près ou de loin par la politique de la ville, je les connaissais déjà, ils font partie de mon réseau, par mon activité. » (Un membre du conseil citoyen).

Ainsi, le capital de mobilisation du conseil citoyen repose sur la construction collective d'un capital social et symbolique. Dans le *dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation* (2013), Antoine Bevort donne deux définitions d'entrée du capital social. La première le définit comme « les réseaux de relations sociales et de normes de réciprocité qui favorisent la coopération au sein ou

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

parmi les groupes et contribue ainsi à une citoyenneté active. ». La deuxième indique que « les ressources des individus liées à la possession d'un réseau durable de relations facilitent leur action au sein des structures dans lesquelles ils prennent place. » (Bevort, 2013). Ces deux définitions décrivent le capital social du conseil citoyen. En effet, dès sa mise en place, les Francas ont travaillé avec ce dernier sur ses dynamiques internes, le rapport à autrui, la structuration de réunions. Également, les relations entretenues avec les autres acteurs de la politique de la ville sont décrites par différents acteurs (les Francas, le chargé de projet NPRU, le conseil citoyen) comme des relations favorisant la coopération, même si cette dernière s'arrête à de la coopération symbolique, expliquée par des échanges à titre consultatif. Lors d'une interaction autour des instances institutionnelles telles que le comité de pilotage, l'un des membres du conseil citoyen explique :

« Moi j'y suis tout le temps, bon vous voyez bon je tiens à y être, parce que je sais bon que je vais emmener 3-4 personnes avec moi, mais je les briefe avant, quand je dis je les briefe, je vais leur dire ça vous ne dites pas, vous n'en parlez pas, parce que bon il y a le maire, le sous-préfet et une grande tablée, la caf, il y a tout le monde hein. On est dans une réunion très institutionnelle donc je suis obligée de les briefe. Ce n'est pas qu'il ne faille pas dire les choses, mais il y a une certaine façon de dire les choses. »

Cette première conception se raccroche à la définition donnée par Robert Putman (2000) qui définit la notion de capital social comme se rapportant « aux relations entre individus, aux réseaux sociaux et aux normes de réciprocité et de confiance qui en émergent ». Il faut ainsi la comprendre comme une ressource collective, permettant l'intégration d'un groupe dans un ensemble de codes, auxquels ce dernier consent et se conforme, adoptant un comportement collectif désirable.

Par ailleurs, le capital social repose également sur les ressources des membres, sur leurs réseaux individuelles, facilitant effectivement leur action au sein du conseil citoyen avec lequel ils avancent collectivement. En ce sens, cette conception du capital social se rapproche en partie de la définition donnée par Pierre Bourdieu (1980) exposant que « l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance » (Bevort, 2013). Cette conception appréhende le capital social comme un bien individuel et une stratégie consciente ou inconsciente, intéressée des relations sociales. On peut également la raccrocher à la définition donnée par James Coleman (1988), dont une partie de la définition initiale est issue, exposant le capital social comme « des ressources des individus qui facilitent leur action au sein des structures dans lesquelles ils prennent place. » (Bevort, 2013). Les définitions données par Pierre Bourdieu et James Coleman sont complémentaires. La dernière défend que le capital social « est tout autant la propriété des acteurs que la caractérisation d'une structure de relations. » (Bevort, 2013).

Finalement, en reprenant ces trois définitions, celles de Bourdieu, Coleman et Putman, on considérera d'une part que les caractéristiques individuelles des membres du conseil citoyen sont mobilisées au titre du collectif, soit du conseil citoyen en tant qu'entité, et que d'autre part cette entité s'inscrit dans le paysage des dispositifs existants de la politique de la ville, par l'existence de réseaux de relations sociales mais aussi par l'adhésion aux normes qui les structurent.

De plus, le conseil citoyen cherche fortement à se faire connaître et à faire connaître et reconnaître ses actions, notamment par l'intermédiaire de Villes au Carré, dans le cadre de l'action sur le quartier Tunnel – Château, par une restitution officielle, en faisant intervenir la presse locale, en partageant d'eux-mêmes la synthèse de leur action. On notera donc le renforcement du capital social par l'existence d'un capital symbolique alimenté et permettant de les visibiliser :

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

« Il faut insister, comme je le disais toute à l'heure, on n'est pas forcément convié à des réunions, des événements qui sont relativement quand même importants, donc il faut insister, il faut être à l'écoute de l'actualité, et puis ba se montrer pour pas qu'on nous oublie, sinon c'est le risque c'est sûr. »

Dans « La représentation politique », in *Langage et pouvoir symbolique* (2001), Pierre Bourdieu définit le capital symbolique comme le « crédit fondé sur les innombrables opérations de crédit par lesquelles les agents confèrent à une personne socialement désignée comme digne de créance les pouvoirs même qu'ils lui reconnaissent. » (Matonti, Poupeau, 2004, p8). Ainsi, en cohérence avec l'hypothèse selon laquelle « c'est la capacité du CC à mobiliser massivement autour de lui qui lui donne un poids face aux représentants élus. » (Billen, 2019, p26), il peut être constaté que le capital de mobilisation du conseil citoyen s'exprimant au travers d'un capital social et symbolique, lui confère du crédit face aux acteurs de la politique de la ville en général, et plus particulièrement du côté des acteurs institutionnels :

« Le conseil citoyen est plus connu à un niveau institutionnel, pas suffisamment au niveau des habitants du quartier, c'est aussi un petit peu un choix de notre part, on s'est souvent posé la question de la communication, comment communiqué, sur quoi surtout... alors on s'est dit tant qu'on n'a pas mené de véritables actions on ne communique pas parce qu'on n'a pas grand-chose à dire. » (Un membre du conseil citoyen).

Il est à présent question de s'intéresser à l'existence ou non d'un « capital militant »²³. En effet, l'anthropologue Catherine Neveu, au travers de son article *Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement* (2011), montre qu' « il s'agit ainsi de relativiser la frontière étanche dressée entre démocratie participative et mouvements sociaux, en reconnaissant que l'action politique se construit dans un jeu de dialogue et de conflits avec les luttes sociales et qu'il peut exister des formes d'« ensauvagement » de l'action publique (Billen, 2019, p26).

On peut d'ores et déjà rappeler la non-association du conseil citoyen dès le début des projets. Cette non-association est mise en avant par le conseil citoyen lui-même, exprimant son regret à cet égard :

« On a regretté à certains moments dès que les projets ce sont mis en place, de ne pas avoir été toute suite mis au courant, informés des projets, bon, ça c'est un regret que l'on a eu, et que l'on a malheureusement toujours. Par exemple Tunnel – Château, les choses étaient déjà fortement fortement avancées, très fortement avancées. » (Un membre du conseil citoyen).

« Comme je disais toute à l'heure, les choses étaient déjà faites, on a plutôt comment dire été observateur, à l'écoute [...], on n'est pas forcément partie prenante dans la réflexion, dans la conception, on aimerait l'être à notre niveau, de façon modeste évidemment, là c'est toute la difficulté en tout cas. » (Un membre du conseil citoyen).

On notera également sa position d'observateur à l'écoute lors des réunions avec le chef de projet, éventuellement l'élu en charge des questions NPRU :

« On prend des notes, on n'écoute, en tout cas, on ne nous demande pas notre avis sur ce qu'on peut en penser, sur des propositions qu'on pourrait faire, sur des idées, des choses comme ça, non, non non non, on est là à titre consultatif, c'est tout. » (Un membre du conseil citoyen).

« On a déjà fait des propositions mais elles ne sont pas retenues, « oui vous vous rendez-compte, ça ne va pas être possible, ça va coûter, ça remet en cause tel ou tel projet », bon on se donne le droit

²³ Ce terme est utilisé dès à présent entre guillemets et une proposition de définition en sera donnée à la fin de l'étude, laissant la réflexion se dérouler jusqu'au bout.

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

de façon libre et naturel de donner notre avis quand on le peut, mais après ça s'arrête là. » (Un membre du conseil citoyen).

On remarque dès lors la difficulté du conseil citoyen à prendre part, à être partie prenante du discours. Si celui-ci a effectivement la possibilité de s'exprimer et de donner son avis, ce dernier reste à titre consultatif, et ne témoigne pas d'une certaine forme d'insistance. Un des membres du conseil citoyen explique que les membres du conseil citoyen échangent parfois entre eux après ces réunions, partageant « un sentiment de frustration ». Il apparaît alors plus délicat d'exposer des points de vue lors de ces espaces d'échange, en présence des autres acteurs de la politique de la ville :

« Quand on nous présente des plans en cours, parfois on se dit ba oui tiens on n'a pas le même son de cloche... mais on le dit pas pendant la réunion, vous voyez ce que je veux dire, voilà. On n'a pas forcément le courage de dire les choses hein, les choses que l'on entend, soit parce que bon pas suffisamment de certitudes, ou de connaissances, voilà des choses comme ça. On n'est pas des spécialistes de l'ANRU. » (Un membre du conseil citoyen).

Dans ce dernier verbatim, on peut déjà se questionner quant à la légitimité que se laisse lui-même le conseil citoyen. Si la parole habitante est plus particulièrement associée au savoir d'usage et que le conseil citoyen fait appel à l'expertise citoyenne, notamment au travers du collège associatif, ce dernier justifie le fait de ne pas oser dire certaines choses par manque de savoir « des spécialistes de l'ANRU ». On peut également émettre l'hypothèse que ces non-dits restent inexprimés dans le but de maintenir « de bonnes relations » avec les différents acteurs de la politique de la ville :

« Mais bon quelque part on ne va pas se plaindre non plus, on a de bonnes relations, donc on ne va pas non plus... voilà faut accepter les choses. » (Un membre du conseil citoyen).

« Quand il y a une rencontre, ça se passe bien. Voilà on nous expose les différents travaux dans le cadre de l'ANRU par exemple. » (Un membre du conseil citoyen).

A ce niveau, on retiendra ainsi que le conseil citoyen mobilise un capital social et symbolique, lui permettant d'exister parmi les différents acteurs de la politique de ville. Par ailleurs, ces acteurs associent ce dernier à toutes les instances officielles, comme mentionnées dans la loi Lamy, répondent aux sollicitations du conseil citoyen se positionnant comme des personnes ressources, et entretiennent ainsi de « bonnes relations » avec le dispositif institutionnel de participation. D'autre part, on retiendra également que le conseil citoyen adopte une position d'observateur et d'écoute au sein des espaces d'échanges, restant ainsi une entité consultative. Alors que ce dernier continue d'éprouver des regrets face à une association tardive aux projets déjà bien dessinés, également « un sentiment de frustration », ou encore « des suspensions, des doutes », aucune forme de résistance ou de contestation n'a été remarquée, comme il en est par exemple question dans certains conseils citoyens de Tours, qui n'hésitent pas à exprimer les choses telles qu'ils les ressentent, en profitant par exemple des journées organisées par Villes au Carré. En ce sens, peut-on considérer que le conseil citoyen use d'un « capital militant » ?

3. Une légitimité positionnée et admise sur la gestion urbaine de proximité

Après avoir regardé à quel(s) moment(s) et de quelle manière intervenait le conseil citoyen dans le cadre des projets urbains, il est à présent question de s'intéresser à l'objet sur lequel il intervient.

Lors de l'entretien avec le chargé de projet NPRU, ce dernier associe le conseil citoyen à la gestion urbaine de proximité :

« Ouais le conseil citoyen se situe plutôt sur ce rôle d'intermédiaire aux côtés de ma collègue qui travaille sur la gestion urbaine, oui tout à fait. » (Chargé de projet NPRU à Vierzon).

Dans cette continuité, il développe explicitement la position du conseil citoyen dans les projets urbains :

« Ça serait ce rôle d'intermédiaire tout à fait, moi je leur ai dit plusieurs fois au conseil citoyen, parce qu'au départ il y avait un peu une ambiguïté, ils s'imaginaient effectivement de pouvoir être très très impliqués dès le départ sur la définition des opérations de renouvellement urbain, et en fait j'ai essayé de leur faire comprendre que ça, ça relevait de la collectivité qui s'alliait à la fois à des programmes d'architecte, à la fois à des programmes d'opération et puis liés à des budgets, sur lesquels ils n'ont pas forcément la main bien entendu, et que par contre leur travail à eux est plutôt effectivement d'accompagner cette démarche là auprès des habitants, un peu comme ce qu'on fait dans le cadre de la gestion urbaine, c'est pour ça que pour moi je fais un lien important entre gestion urbaine et le conseil citoyen, et puis effectivement plutôt dans cette relation avec les habitants, éventuellement faire remonter la parole des habitants, pour on va dire réaiguiller d'éventuels projets qui ont été définis à un instant t lorsqu'on a préparé une convention, et qui de toute manière est forcément amené à évoluer, parce que quand on définit les opérations [...], on peut effectivement ne pas avoir tout pris en compte à l'instant t, donc effectivement pour moi, la roue il faut y apporter des éléments complémentaires pour affiner effectivement les opérations avant qu'elles soient lancées, voilà. [...] Voilà donc moi c'est comme ça qu'effectivement, c'est la représentation effectivement que j'en ai. » (Chargé de projet NPRU).

Dans les propos ci-dessus, le chargé de projet NPRU exprime clairement la volonté de ne pas associer le conseil citoyen au départ des projets lors de leurs définitions. Il explique alors que ceci relève plutôt des rôles de la collectivité et des professionnels de l'aménagement maîtrisant les questions techniques et procédurales. Le rôle du conseil citoyen retourne ainsi de l'accompagnement des démarches auprès des habitants, « éventuellement faire remonter la parole des habitants ». Comme expliqué précédemment, cette démarche de participation consultative renvoie donc au concept d'acceptabilité sociale, permettant « d'ancrer les décisions et les projets dans le tissu social avant même que ceux-ci ne prennent forme. » (Gendron, 2014, p11). Les projets peuvent effectivement être réaiguillés ou affinés, laissant entendre qu'ils sont déjà bien engagés depuis la préparation de la convention NPRU. De cette manière, le chef de projet NPRU justifie sa représentation d'associer le conseil citoyen à la gestion urbaine de proximité.

Cette démarche de gestion urbaine de proximité dite GUP n'est pas nouvelle, elle remonte en effet aux émeutes de 1981 et 1982 comme dans la banlieue de Lyon aux Minguettes. Elle apparaît donc comme son nom l'indique, dans un contexte dans lequel il faut gérer une crise sociale. Par la suite, entre 1994 et 1996, les premières conventions relatives à la gestion urbaine de proximité apparaissent. Dans les années 2000, l'ANRU rend ces conventions obligatoires à contracter dans les 6 mois suivant une convention rénovation urbaine. Ainsi, le terme de gestion urbaine de proximité est

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

ancré dans le champ de la politique de la ville (Roche, 2013). Par ailleurs, s'il existe une convention spécifique à l'ANRU d'une part, puis une convention spécifique à la gestion urbaine de proximité d'autre part, alors ces dernières ne renvoient probablement pas aux mêmes enjeux urbains.

En effet, la gestion urbaine de proximité est définie comme « un dispositif coordonnant différentes actions ayant pour objectif d'améliorer l'entretien d'un quartier et son cadre de vie, de réduire la délinquance, d'accompagner les projets d'urbanisme. Les espaces concernés sont envisagés à l'échelle d'un quartier : ils peuvent relever de l'espace public comme des parties communes des immeubles. » (Roche, 2013). Son objet porte donc davantage sur les questions d'entretien et de sécurité à l'échelle du quartier. De la même manière qu'il existe une mention sur la participation dans les conventions NPRU, cette mention est également présente dans les conventions GUP, dont la participation se révèle l'un des principes fondateurs. Cette dernière est d'ailleurs présentée comme un préalable indispensable, reconnaissant aux usagers « une place de consommateurs en droit d'exiger un niveau d'entretien acceptable de son lieu de vie et des espaces de réclamation. » (Roche, 2013). D'autre part, le choix du terme de gestion, associé aux moyens d'entretien et de sécurité, soit à des questions techniques et non sociales renvoie à une approche managériale, et s'inscrit plus largement dans « une évolution néo-libérale de la gestion de la cité » (Roche, 2013).

Si le chargé de projet NPRU associe donc le conseil citoyen à la gestion urbaine de proximité, qu'en est-il des représentations du conseil citoyen ?

A l'inverse du chargé de projet NPRU qui positionne explicitement le dispositif institutionnel de participation sur la gestion urbaine de proximité, le conseil citoyen évoque plutôt ce sur quoi il ne se voit pas intervenir :

« La résidence archevêque, c'est des travaux qui sont faits par le bailleur France Loire, mais ça ne va pas changer le quartier, c'est plus de la rénovation qui est faite sur les bâtiments, donc nous le conseil citoyen, on ne peut pas trop intervenir. » (Un membre du conseil citoyen).

« Le bâtiment il reste le bâtiment, lui il ne change pas de place, il va avoir, c'est pareil il y a des travaux qui vont être faits parce qu'au niveau de l'isolation, des choses... mais je veux dire nous on ne pouvait pas apporter autre chose, voilà. » (Un membre du conseil citoyen).

Ainsi, on remarque que le conseil citoyen ne se voit pas intervenir en ce qui concerne la rénovation urbaine. On note également qu'il est informé des opérations qui vont avoir lieu, ou qui ont déjà eu lieu :

« Alors il va y avoir au Clos-du-Roy après, donc il y a déjà Gustave Florens qui va être abattu, c'est une tour là il n'y a rien de prévu après, au Clos-du-Roy c'est donc deux bâtiments qui vont être abattus, Cocteau et puis l'autre c'est comment je ne sais plus, on va vous retrouver le nom d'ici la fin, par contre à la place de ces deux bâtiments seront construits quelques pavillons. » (Un membre du conseil citoyen).

« Comme ils ont déjà fait jusqu'à présent, au Clos-du-Roy, il y a déjà des bâtiments qui ont été abattus, et à la place, il y a des petites maisons qui ont été faites, parce que c'est un petit peu comme il y a eu à Henri Sellier et au Colombier. A une époque, c'est vrai qu'on construisait beaucoup des bâtiments, puis on s'aperçoit qu'avec le temps que ces bâtiments ils ont plus le [?], et puis je pense que nous par exemple à Vierzon, on est quand même une ville où on perd des habitants, donc inévitablement il y a des appartements vides, et puis des appartements qui datent déjà un petit peu, donc ça veut dire que ces appartements-là à les rénover ils coûteraient horriblement chers quoi... » (Un membre du conseil citoyen).

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

Les opérations en cours ou futures sur le quartier prioritaire, sont comparées aux opérations ayant eu lieu dans le cadre de l'ancien programme de rénovation urbaine sur les quartiers Henri Sellier et Colombier, au nord et nord est de Vierzon, ne faisant actuellement plus partie du périmètre du quartier prioritaire, dans le cadre du nouveau programme de rénovation urbaine. Les appartements se vident, la rénovation est présentée comme une opération coûteuse, la démolition apparaît alors comme la seule issue :

« Vous savez quand vous avez des bâtiments qui à l'intérieur commencent à se vider très sérieusement et qu'il y a plus d'appartements vides que d'appartements où il y a des locataires, il est bien évident qu'à un moment le bailleur dit il faut arrêter. La tour du Gustave Florens, il faut savoir que dedans il n'y a plus beaucoup de locataires, et puis ces personnes-là, on ne pouvait pas non plus intervenir, parce que c'est le bailleur social qui a vu avec les habitants qui étaient à l'intérieur pour leur proposer d'autres lieux d'habitation. Bon ce qui fait que nous, bon voilà on ne se voyait pas intervenir au niveau voilà des quelques locataires qui restaient. Puis il y a des personnes qui s'occupaient des relogements... et puis voilà. » (Un membre du conseil citoyen).

Bien que dans ces propos il n'est pas question de gestion urbaine de proximité, on comprend que le conseil citoyen ne souhaite pas intervenir sur des opérations en lien avec la rénovation urbaine. Ces dernières sont directement associées au bailleur social qui en est responsable :

« Quand vous avez un bâtiment où il n'y a que de la rénovation, il n'y a pas d'intérêt. » (Un membre du conseil citoyen).

« Et en plus c'est que le bailleur qui s'occupe de ça. » (Un membre du conseil citoyen).

En demandant d'expliquer le choix du quartier Tunnel – Château pour réaliser une action dans le cadre du renouvellement urbain, l'un des membres du conseil citoyen expose :

« Oui parce que là c'est l'aménagement du quartier, c'est complètement différent, c'est le seul quartier où on refait l'aménagement dans le quartier » (Un membre du conseil citoyen).

Ce dernier revient une dernière fois sur la rénovation urbaine :

« On ne peut rien apporter quoi, une tour qui est démolie et puis à côté il n'y a pas de projet, bon qu'est-ce qu'ils peuvent faire ? un espace vert, bon je veux dire le conseil citoyen enfin voilà il peut pas trop intervenir dessus. » (Un membre du conseil citoyen).

Avant de regarder plus en détail le questionnaire élaboré par le conseil citoyen pour recueillir la parole des habitants et usagers du quartier Tunnel – Château, il s'agit de revenir sur les termes de rénovation urbaine et de renouvellement urbain.

Le Larousse définit la rénovation urbaine comme une « procédure d'aménagement d'un quartier ancien impliquant l'acquisition des immeubles situés dans le périmètre visé, leur démolition puis une reconstruction planifiée de l'ensemble. ». Si la rénovation urbaine apparaît dans les années 1930 faisant table rase sur la ville traditionnelle, elle réapparaît avec la loi Borloo de 2003 et la création de l'Agence Nationale pour la Rénovation urbaine, dont la lutte contre les inégalités sociales s'effectue par la démolition et la reconstruction. Le renouvellement urbain quant à lui apparaît avec la loi Lamy de 2014 au travers du Nouveau Programme National de Renouvellement urbain. On remarque alors un glissement sémantique avec lequel « désormais, on ne parle plus de « rénovation », mais de « renouvellement » urbain. Celui-ci privilégie une approche globale du quartier, et non pas une intervention principalement axée sur le bâti. » (Slimani, 2015, p3). Malgré ce glissement sémantique, on constate toujours l'existence des opérations de rénovation urbaine.

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

Pour recueillir la parole des habitants et usagers du quartier Tunnel – Château, sur lequel est prévu le réaménagement des espaces publics, la restructuration et l'extension de l'école élémentaire, le conseil citoyen a donc élaboré un questionnaire dans le cadre du renouvellement urbain « Tunnel – Château et renouvellement urbain ». Ce dernier évoque en particulier les espaces verts, la circulation, les activités de loisirs, les jardins partagés, également le projet de city-stade. La restructuration et l'extension de l'école élémentaire ne sont par ailleurs pas évoquées. Comme expliqué précédemment, une restitution officielle a eu lieu dans laquelle suite au sondage il est question de stationnements, de parcs de jeux, de sécurité, de propreté, de verdure, également du city-stade²⁴. D'après la définition donnée précédemment de la gestion urbaine de proximité, les termes évoqués ci-dessus font effectivement appel au cadre de vie, à l'entretien et à la sécurité. On peut donc rapprocher le questionnaire réalisé à la notion de gestion urbaine de proximité.

Concernant la structure des questions, certaines sont posées sous la forme de degré, comme dans l'exemple ci-dessous qui interroge l'image notamment de la place centrale, allant d'une bonne image à une mauvaise image. D'autres sont posées sous la forme de questions plus ouvertes « qu'en pensez-vous ? », « quelles sont vos attentes vis-à-vis du quartier ? », « avez-vous des attentes concernant... », « y voyez-vous des points positifs ? », « y voyez-vous des points négatifs ? ». On peut noter que ces questions auraient pu être transposées à un autre quartier, portant sur les attentes, les points positifs et négatifs, et n'apportant pas plus de précisions aux répondants.

12. Quelle image avez vous sur ... ?

Une seule réponse possible par ligne.

	Bonne	Assez bonne	Plutôt mauvaise	Mauvaise	Sans opinion
dynamisme du quartier	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La place centrale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
les espaces verts	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stationnement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Parc d'enfants	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Figure 9 : Exemples de sujets abordés sous la forme de degré d'opinion, dans le questionnaire réalisé par le conseil citoyen sur le quartier Tunnel – Château, dans le cadre du renouvellement urbain, et à destination des habitants et usagers. Source : Le conseil citoyen de Vierzon.

Par ailleurs, si l'on prend l'exemple du city-stade, il est écrit :

« Les city-stades sont des terrains multisport public extérieurs et clôturés. Les activités les plus fréquents des terrains multisports sont le football et le basket-ball, mais aussi cela peut être un lieu de rencontre. De plus celui-ci serait utilisé comme équipement scolaire. »

À la suite de cette brève présentation, la première question posée est :

« Etes-vous favorable à la création d'un city-stade ? »

Au regard du questionnaire portant sur la gestion urbaine de proximité et pour lequel ce dernier a été élaboré très tardivement, il est possible de se demander si la restitution officielle, allant dans le sens des projets pensés par la Ville, n'a pas été un moyen de mesurer l'acceptabilité sociale. Il peut également être noté que Villes au Carré, le centre de ressources politique de la ville est intervenu pour l'élaboration du questionnaire ainsi que pour la préparation de la restitution officielle :

« C'est vrai qu'on parle de Villes au Carré mais ils sont venus animer deux réunions, justement pour nous aider un petit peu, pour voir comment il fallait qu'on positionne ce questionnaire, des questions

²⁴ Le questionnaire ainsi que le power point de restitution m'ont été partagée par le conseil citoyen.

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

voilà qu'il fallait qu'on pose, et puis après au niveau de la restitution, qu'est-ce que... comment il fallait qu'on s'y prenne, donc c'est vrai qu'ils nous ont bien aidé, parce qu'on est tous que des bénévoles, nous on est membre du conseil citoyen, on n'a pas de membre du conseil citoyen qui sont dans l'urbanisme hein voilà. » (Un membre du conseil citoyen).

Tunnel château et renouvellement urbain

17. Qu'en pensez-vous ?

Attentes du quartier

18. Quelles sont vos attentes vis à vis du quartier ?

Espaces verts

19. Avez-vous des attentes concernant les espaces verts ? Si oui laquelle

Circulation

20. Avez-vous des attentes concernant la circulation (Véhicule, piétonne, s
Si oui lesquelles ?

Activités / loisirs

21. Avez-vous des attentes concernant les aménagements d'activités / loisirs ? Si oui
lesquelles ?

Jardins partagés

Les jardins partagés sont des jardins gérés en commun par un groupe d'habitants. Ils pourraient également être partagés avec l'école dans le cadre de projet scolaire

22. Etes vous favorable à des jardins partagés ?

Une seule réponse possible.

1 2 3 4 5

Pas du tout énormément

23. Seriez-vous utilisateur des jardins partagés ?

Une seule réponse possible.

1 2 3 4 5

Pas du tout Très impliqué

24. Y voyez vous des points négatifs ? Si oui lesquels ?

25. Y voyez vous des points positifs ? Si oui lesquels ?

City-stade

Les city-stades sont des terrains multisport public extérieurs et clôturés. Les activités les plus fréquentes des terrains multisports sont le football et le basket-ball, mais aussi cela peut être un lieu de rencontre. De plus celui-ci sera utilisé comme équipement scolaire

26. Etes-vous favorable à la création d'un city-stade ?

Une seule réponse possible.

1 2 3 4 5

pas du tout énormément

27. Seriez-vous utilisateur du city stade ? (vous ou vos enfants)

Une seule réponse possible.

1 2 3 4 5

Jamais Très souvent

28. Y voyez vous des points négatifs ? Si oui lesquels ?

29. Y voyez vous des points positifs ? Si oui lesquels ?

Figure 10: Questions relatives au quartier Tunnel - Château et au renouvellement urbain à destination des habitants et usagers.
Source : Le conseil citoyen de Vierzon.

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

Au titre consultatif, et au travers de l'explication des projets déjà bien engagés, une légitimité est accordée sur la gestion urbaine de proximité, dont la participation s'avère un préalable indispensable. On peut d'ailleurs citer les marches exploratoires qui ont lieu dans ce cadre. On remarque ainsi un glissement des enjeux présents dans les projets ANRU vers la gestion urbaine de proximité. Jeanne Demoulin, dans sa thèse sur *la participation des locataires : un instrument de gestion dans les organismes HLM* (2014), a montré que les acteurs institutionnels privilégiaient « la participation à la gestion urbaine de proximité plutôt qu'à la définition du projet urbain lui-même » (Billen, 2019, p3). On notera dans ce cas d'étude que ce positionnement est par ailleurs explicitement affirmé par le chargé de projet NPRU. Si le conseil citoyen regrette de ne pas être associé au début des projets, soit relevant du processus, il ne formule aucun regret quant à l'objet sur lequel il intervient, et pour lequel il se voit intervenir, à l'inverse des opérations de démolition, reconstruction, ou rénovation. De cette manière, on peut considérer que le conseil citoyen conçoit et admet la légitimité qui lui est accordée sur la gestion urbaine de proximité.

En ce qui concerne le processus des projets, on peut également noter que le conseil citoyen en attribue la responsabilité directement au maire, et non au chargé de projet NPRU :

« Non mais je pense de toute façon la personne qui est quand même la plus à même de... c'est quand même le maire puisque c'est quand même lui qui est voilà à la tête de tout ce qui peut se faire au niveau de la ville, donc de toute façon voilà on lui a déjà dit à lui directement bon, mais bon. » (Un membre du conseil citoyen).

D'autre part, on remarque le recours à plusieurs reprises de l'argument technique du conseil citoyen, justifiant comme expliqué précédemment les non-dits, « on n'est pas des spécialistes de l'ANRU », ou justifiant l'intervention de Villes au Carré dans le cadre de l'action sur le quartier Tunnel – Château, « on n'a pas de membre du conseil citoyen qui sont dans l'urbanisme hein voilà. ». On note donc que le conseil citoyen de Vierzon n'admet pas sa légitimité uniquement sur ses savoirs d'usage et d'expertise citoyenne qu'il possède. Une expertise extérieure technique portant sur la politique de la ville est demandée.

C'est pourquoi, en constatant l'intervention de Villes au Carré dans l'action menée sur le quartier Tunnel – Château dans le cadre du renouvellement urbain, il est à présent question de s'intéresser aux structures procurant des formations aux conseils citoyens. En effet, le besoin appuyé de formations se retrouve dans la loi Lamy de 2014, où « les contrats de ville définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens ainsi que des actions de formation. » (Article 7, titre I, LOI N°2014-173, 2014). De cette manière, le conseil citoyen de Vierzon a été mis en place via l'accompagnement des Francas, a réalisé sa première action avec l'intervention de Villes au Carré, également un membre du conseil citoyen a suivi la formation proposée sur cinq jours par l'école du renouvellement urbain à Paris, apparue dans le cadre du NPNRU 2014 – 2024.

On peut d'ores et déjà identifier deux types de formation, l'une portant directement sur la politique de la ville, comme il en est le cas avec Villes au Carré, l'autre portant davantage sur les dynamiques internes au conseil citoyen, au travers de la prise de parole ou de l'organisation de réunions, comme il en est le cas avec les Francas du Cher.

4. Les formations à caractère technique : un dispositif de « domestication » des conseils citoyens ?

Lors de la constitution du conseil citoyen, les services de l'état ont lancé un appel à projet pour proposer des séquences de formation à ce dernier. Les Francas du Cher, un mouvement d'éducation populaire comme présenté précédemment a été retenu. Il s'agissait donc d'accompagner le groupe dans ses dynamiques internes, notamment pour éviter tout rapport de domination, de construire avec lui une charte de fonctionnement, de saisir au fur et à mesure les éléments du contrat de ville. Avant les réunions avec le conseil citoyen, l'animatrice des Francas du Cher, neutre, n'intervenant que dans l'accompagnement, échangeait avec les chefs de projet sur les enjeux et sujets qui pouvaient être abordés au regard du calendrier. En effet, l'animatrice n'avait aucune notion sur la politique de la ville, expliquant que les services de l'état avaient retenu les Francas en partie pour cette raison. Il peut être rappelé que la convention NPRU pour laquelle le conseil citoyen n'a pas été associé, a été élaborée et signée parallèlement à cet accompagnement. Le rôle d'orientation des chefs de projet en amont des réunions avec le conseil citoyen pourrait être alors à questionner, positionnant par ailleurs à l'heure actuelle l'instance participative sur la gestion urbaine de proximité. De même que Lucie Elie, une masterante ayant travaillé sur les formations à destination des conseils citoyens à Tours, sous la tutelle de Héloïse Nez, et dans le cadre du programme national de co-évaluation des conseils citoyens (2017), avait également remarqué que certaines formations comme celles données par Villes au Carré pouvaient être élaborées en amont avec les élus. Ces structures répondant à un appel d'offres, il paraît alors presque banal que les formations soient élaborées en cohérence avec la demande portée par les services de l'état, ce qui paradoxalement interroge profondément sur l'existence d'un contre-pouvoir.

Par la suite, c'est le conseil citoyen lui-même qui a sollicité à plusieurs reprises l'animatrice des Francas du Cher, avec qui il est actuellement toujours en contact. Cette dernière évoque d'ailleurs les bonnes relations entretenues avec les membres du conseil citoyen comme avec les chefs de projet ou les autres acteurs de la politique de la ville, elle n'a pas souvenir de moments de conflictualité. Elle souligne simplement les difficultés de temps, dues au décalage important entre le temps institutionnel laissé, et le temps nécessaire dans les processus de participation. Enfin, l'entretien se termine sur un léger regret de sa part : qu'« ils sont peut-être en phase de devenir expert », ce qui pour elle s'éloigne de la légitimité qu'ils avaient initialement à ne pas l'être. Un membre du conseil citoyen raconte :

« Et donc quand on a commencé, c'est vrai qu'au départ on a eu des personnes de la mairie pour les premières réunions, on a eu aussi [...], la déléguée du préfet qui nous a accompagné un long moment, et il a fallu qu'on soit vraiment aidé et guidé parce que la politique de la ville c'est quand même quelque chose d'un peu complexe, et puis il y a plusieurs piliers sur lesquels on peut travailler. Donc c'est vrai que le premier pilier sur lequel on a travaillé, c'était vraiment pour nous entre guillemets quelque chose d'assez simple, ce qui touchait à la rénovation urbaine, ça c'était bon, c'était vraiment quelque chose où on pouvait... bon faire l'enquête ça nous a pas posé de problème, mais c'est vrai que d'être accompagné pour découvrir les dossiers... c'est vrai que les Francas nous ont vraiment beaucoup beaucoup aidé, beaucoup. » (Un membre du conseil citoyen).

On remarquera dans les propos ci-dessus la présence des services de l'état lors des premières réunions, notamment la déléguée du préfet. Également, on peut noter que le questionnaire portant sur la gestion urbaine de proximité est associé à la rénovation urbaine, probablement pensé davantage dans le cadre du renouvellement urbain « Tunnel château et renouvellement urbain », que

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

dans celui de la rénovation urbaine. La politique de la ville est en effet très complexe, c'est donc dans cette même résonance que le conseil citoyen de Vierzon a décidé de faire appel à Villes au Carré, spécialiste de la politique de la ville, pour son action sur le quartier Tunnel – Château :

« Nous on est vraiment très contents, c'est des personnes qui connaissent bien les sujets, et au niveau des questionnements qu'on a pu avoir et des questions qu'on a pu leur poser, c'est vrai qu'on a vraiment été bien aidé dans les démarches que l'on a faites. » (Un membre du conseil citoyen).

Une structure que le conseil citoyen n'hésiterait pas par ailleurs à solliciter encore :

- « Si on avait un autre projet, et si on avait besoin d'aide, il est bien évident qu'on les solliciterait sans difficulté. » (Un membre du conseil citoyen).
- « Donc c'est vous qui les aviez sollicités la première fois... c'est parce que vous aviez déjà connaissance de leur structure ? » (Anne Vanmackelberg).
- « Tout à fait, on avait déjà eu l'occasion de les rencontrer, on a fait leur connaissance et puis on a eu l'occasion de les voir lors de rencontres de conseils citoyens qui ont eu lieu à Tours, à Bourges, à Orléans... donc on les connaît, ouais ouais il n'y a pas de soucis. » (Un membre du conseil citoyen).

L'un des membres du conseil citoyen a également participé à une formation sur 5 jours, proposée par l'Ecole du Renouvellement Urbain à Paris. Lors d'un bref échange sur cette dernière, un autre membre du conseil citoyen explique :

- « Dans ces temps de formation il y a aussi des temps d'échange avec les autres personnes qui sont dans ces conseils citoyens, et c'est vrai qu'on se dit, dès fois on se dit ah est-ce qu'on fait bien notre travail, et puis on s'aperçoit finalement par rapport à d'autres que oui on n'est pas si mal que ça quoi. Mais il y a des choses sur lesquelles on ne peut pas intervenir parce que ça ne dépend pas de nous quoi voilà. » (Un membre du conseil citoyen).
- « Quand vous dites qu'il y a des choses sur lesquelles vous ne pouvez pas intervenir, vous faites référence notamment à tout ce qui est rénovation avec les bailleurs ? » (Anne Vanmackelberg).
- « Ba voilà tout à fait, parce que ça voilà c'est eux qui décident, c'est leur budget, donc ils nous demandent pas et puis on n'intervient pas voilà. Et c'est vrai que dès fois on aimerait bien quand même assister à une réunion, et puis bon ils savent qu'on existe, ils savent qu'on est là, mais c'est vrai que chacun n'a pas trop envie de voir des fois des habitants, parce que nous on est des habitants. » (Un membre du conseil citoyen).

On constate que la question de la rénovation urbaine réapparaît à la suite d'un échange sur une formation proposée par l'Ecole du Renouvellement Urbain. Pour le conseil citoyen, il ne s'agit pas d'intervenir sur l'objet qu'est la rénovation urbaine, objet inhérent aux bailleurs. Dans le cadre du renouvellement urbain, les représentations partagées par les membres du conseil citoyen sont tournées sur les dimensions techniques de l'aménagement (projet, budget, bâti, spécialistes, aménager...), à aucun moment ils n'ont fait part des enjeux sociaux notamment des luttes contre les discriminations (à l'exception d'entendre ceux qui sont les plus éloignés des instances participatives). Précédemment, un membre du conseil citoyen évoquait d'ailleurs la rénovation urbaine comme « quelque chose d'assez simple », ce qui peut paraître relativement paradoxal au regard d'un recours à des spécialistes. Ces représentations interrogent alors quant à leur provenance, leur construction et leur partage. De même les représentations du chargé de projet NPRU positionnaient le conseil citoyen sur la gestion urbaine de proximité. Il pourrait être intéressant de regarder du côté des valeurs des conseillers citoyens et des aménageurs, et si ces dernières n'ont pas été partagées par l'intermédiaire

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

de certaines institutions ou structures comme celle de l'Ecole du Renouveau Urbain. On remarquera également la justification de ne pas insister pour assister à une réunion tenue par le bailleur : « parce que nous on est des habitants. ».

D'autre part, la masterante Lucie Elie ayant travaillé sur les formations à destination des conseils citoyens à Tours, dans le cadre d'un stage, avait souligné dans la synthèse nationale de co-évaluation des dispositifs, l'ambivalence de ces formations :

« En effet, j'ai pu observer une certaine ambivalence dans l'appréciation de ces formations. Certain-e-s considèrent cela comme une mise à niveau pour une meilleure compréhension des enjeux de la rénovation urbaine, alors que d'autres s'interrogent sur l'intérêt de ces formations craignant d'être transformé-e-s en technicien-ne-s de cette rénovation urbaine. » (Université Paris Nanterre, 2017, p7).

Sur ce constat, elle rapportait par exemple la parole d'un habitant qui s'était exclamé « parce qu'il faut des formations pour être citoyen maintenant ? ». De même, dans le cadre de l'atelier ITI, un membre du conseil citoyen de St Pierre des Corps a exposé :

« Il faudra que l'institution arrive à comprendre que les gens, ils ne sont pas bêtes. Depuis le temps qu'on nous dit qu'on veut nous former, on a l'impression qu'on n'a rien fait avant » (Un membre du conseil citoyen de St Pierre des Corps).

Ainsi, si le conseil citoyen de Vierzon appréhende les formations comme l'occasion d'une meilleure compréhension des enjeux de la politique de la ville, notamment au travers de leur action sur le quartier Tunnel Château, d'autres défendent l'idée qu'ils possèdent des savoirs différents et que ces derniers suffisent à les rendre légitimes.

Dans le cadre d'une journée d'observation de formation sur « la découverte de la politique de la ville », à destination de conseillers citoyens et d'adultes relais (18 inscrits), j'ai pu remarquer que les deux invités des services de l'état, ayant occupé une bonne partie du temps de parole de la matinée ont finalement, au bout de quelques minutes, été interrompus par deux conseillères citoyennes ouvrant la parole sur le débat, amenant à questionner la définition même de certains termes employés : « oui mais pour vous, c'est quoi la mixité sociale ? ». Alors que la formation était plus orientée sur des aspects techniques (ce qu'est la politique de la ville, des dates, des chiffres, des outils...), cette question venait directement cibler des enjeux sociaux d'une part, également un terme devenu usuel dans le discours politique. Villes au Carré qui avait organisée l'intégralité de la journée avait effectivement prévu un temps dédié au débat. Ce temps devait avoir lieu l'après-midi et non le matin. L'organisatrice principale est donc à son tour intervenue, au bout de quelques minutes, pour rappeler que la matinée était consacrée à la compréhension de la politique de la ville, et que le débat se tiendrait l'après-midi. Les services de l'état n'étaient par ailleurs pas présents l'après-midi. Ces deux conseillères, rejointes par une troisième ont insisté plusieurs fois durant la matinée, répétant qu'elles n'étaient pas écoutées par les acteurs de la politique de la ville, ayant donc une vision plutôt dépréciative. Dans le cadre de cette formation, notamment à destination des conseillers citoyens, et dans le champ de la participation, on remarquera que la journée n'a pas été organisée avec les intéressés, et qu'en délimitant un temps précis dédié au débat, l'organisatrice écarte parallèlement les occasions spontanées de débat.

Villes au Carré construit également ses formations à partir de jeux. La masterante Lucie Elie s'est notamment interrogée sur les jeux proposés, dont l'un, réalisé en amont en partenariat avec des élus, lui est apparu infantilisant :

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

« Les conseillers citoyens viennent coller des gommettes sur des cartes avec des casquettes portant les mentions « décideur », « rapporteur », « rôleur », « grandes oreilles », etc. en fonction du rôle qu'ils souhaitent avoir dans le conseil citoyen suivant les actions proposées. » (Elie, 2017).

Ne m'étant pas attardée sur les jeux proposés par Villes au Carré, je ne peux donc pas confirmer cette observation. Le jeu auquel j'ai participé durant la journée d'observation était au contraire plutôt complexe. Il était question de cartes avec tous les acteurs de la politique de la ville d'un côté, et les différents rôles portés de l'autre (financeurs, décideurs, partenaires, rôle de soutien, législateurs...). Il s'agissait d'associer les acteurs aux rôles, prenant en compte qu'un acteur pouvait avoir plusieurs rôles et qu'un rôle pouvait convenir à plusieurs acteurs. Avec mes modestes connaissances étudiantes, je n'étais pas plus avancée que les deux conseillers citoyens autour de la table avec moi. A la fin du jeu, pour lequel il n'y a pas eu de « corrections », les participants avaient la possibilité de poser des questions aux organisateurs et aux invités des services de l'état s'ils en avaient. Deux conseillères citoyennes de Tours ont affirmé que les conseils citoyens étaient uniquement associés aux instances de « validation » des projets (comité de pilotage), la tension commençant à monter, l'une des organisatrices a répondu qu'elles en reparleraient toute à l'heure (en aparté), soit en l'absence des invités des services de l'état et des autres participants. En demandant à une étudiante qui avait également participé à la journée « découverte de la politique de la ville », dans le cadre de l'atelier ITI, comment elle avait appréhendé le jeu, celle-ci m'a répondu en rigolant « si c'était pour montrer que c'était compliqué, ça l'illustre bien ». De même que la matinée a débuté par un questionnaire à compléter par les participants en fonction de leurs connaissances sur la politique de la ville (des dates, des lois, des outils...).

On peut s'interroger : si ces formations apportent des connaissances techniques, permettent-elles une meilleure compréhension des enjeux de la politique de la ville, et dans ce cas plus précis, une meilleure appropriation des projets ANRU par les citoyens ?

En prenant l'exemple du conseil citoyen de Vierzon, qui a suivi plusieurs formations, à sa mise en place et au cours de son existence, il ne peut pas être considéré que ce dernier se soit approprié les projets ANRU. En effet, il avait été défini plus haut l'appropriation comme une forme d'émancipation, terme qui désigne « un processus de libération politique, individuel et collectif, vis-à-vis d'un ensemble de tutelles, de normes ou d'assignations minorantes » (Tarragoni, 2014). Ainsi, les dispositifs participatifs émancipent selon Rancière et Alain Faure (2007) « dans la mesure où ils amènent les individus à questionner les normes qui, tout en découpant la société, régissent leur existence » (Tarragoni, 2014). De ce fait, l'émancipation n'est pas une donnée naturelle, c'est un processus d'affranchissement remettant en question des certitudes individuelles au sein d'un collectif. En ce qui concerne l'objet rénovation urbaine, aucune remise en question vis-à-vis des enjeux sociaux n'a été soulevée lors des entretiens. Cet objet est par ailleurs directement associé au bailleur, et à des dimensions techniques et procédurales. Le conseil citoyen n'intervient pas sur celui-ci, il n'insiste pas non plus pour assister aux réunions tenues par le bailleur. En ce qui concerne le processus de participation, le conseil citoyen a formulé à plusieurs reprises des regrets portant sur la temporalité (non-association au début des projets, délais courts dans le cadre de l'action sur le quartier Tunnel Château, intervention de l'action tardive). Ces regrets ont été communiqués directement au maire. Lors des réunions avec le chargé de projet NPRU, le conseil citoyen adopte une position d'écoute et d'observateur tel un dispositif consultatif : il prend des notes, il pose des questions, il donne son avis. En aparté, il remet effectivement parfois en question le fait d'être écouté et les propos énoncés. Cette remise en question reste intériorisée. En effet, il justifie ce fait notamment par son manque de savoir d'expertise technique (également qu'il a le souhait de maintenir de bonnes relations), à plusieurs reprises et dans des cadres différents. Ainsi, la légitimité partielle qu'il s'accorde est en partie liée à l'expertise

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

technique. C'est pourquoi, il a d'ailleurs fait appel à Villes au Carré pour son action sur le quartier Tunnel Château, en aidant sur le positionnement du questionnaire, et sur la manière d'amener la restitution. Dans le cadre du renouvellement urbain, on remarquera que cette action porte sur la gestion urbaine de proximité.

Le recours omniprésent de l'argument technique (par le chargé de projet NPRU, par le délégué du préfet, au travers des formations de Villes au Carré, par le conseil citoyen lui-même) amène à placer la participation sur ses conceptions cognitives et non démocratiques, la place au débat n'existant que peu, si ce n'est pas. On rappellera donc selon Gilles Deleuze que le dispositif est une « machine à faire voir et à faire parler » (1977), et que la pratique participative est émancipatrice, si elle permet d'articuler les individus et les collectifs à la politique (Tarragoni, 2014).

Partant d'une des hypothèses initiales que « l'intégration de la conflictualité dans le processus de délibération constitue une condition de la co-construction. » (Billen, 2019, p2), permettant l'appropriation des projets ANRU par le conseil citoyen, et dans cette même perspective, où les dispositifs participatifs sont émancipateurs, dans la mesure « où ils activent chez les individus une liberté, se déployant sous des formes différentes (résistance, inversion du stigmaté, autonomie morale, conflit) » (Tarragoni, 2014), il s'agit à présent de proposer une définition de la notion de « capital militant ».

Il existe actuellement un essai de définition proposé par Frédérique Matonti et Franck Poupeau « le capital militant. Essai de définition » (2004). En effet, celui-ci « désigne des savoir-faire acquis en particulier grâce à des propriétés sociales permettant de jouer, avec plus ou moins de succès, dans un espace qui est loin d'être unifié. ». Les deux auteurs insistent sur la dimension de l'engagement du capital militant, « dont le capital politique rend insuffisamment compte. En effet, le capital politique peut être considéré comme une forme de capital symbolique ». Il est également question de ne pas dissocier « les dispositions incorporées par les agents sociaux des espaces sociaux dans lesquels ils s'investissent », manière « d'analyser la logique d'investissements militants dont les croyances individuelles ne suffisent pas à rendre compte ». (Matonti, Poupeau, 2004).

Au travers du cas d'étude de Vierzon, il est remarqué d'une part que le conseil citoyen use d'un capital de mobilisation au travers d'un capital social et symbolique, existant parmi l'ensemble des acteurs de la politique de la ville, d'autre part que les échanges n'intègrent pas de formes conflictuelles, au regard de certains regrets ou questionnements existants au travers des processus de participation. Également, l'objet rénovation urbaine ne soulève pas de questionnements ni de formes d'insistance pour y être associé. Enfin, le recours à l'argument technique positionne le conseil citoyen comme un acteur ayant nécessairement le besoin d'être formé, à l'inverse de d'autres acteurs de la politique de la ville. Cette position est admise par le conseil citoyen lui-même.

C'est pourquoi, en repartant des définitions de Bourdieu, Coleman et Putman, utilisées pour définir le capital social, il est proposé de définir le « capital militant », qui correspondrait aux « caractères individuels utilisés au titre du collectif, étant tout autant la propriété des individus que la caractérisation d'une structure de relations, amenant à questionner les normes qui régissent l'existence, sous des formes différentes (résistance, inversion du stigmaté, autonomie morale, conflit), et plus particulièrement dans la mesure où ils permettent une ouverture de la parole sur le débat, en y intégrant la conflictualité, dans le but de lutter pour une idée, une opinion, une cause, autant au travers d'instances officielles que d'espaces informels, dans le cadre de la sphère publique. » (à partir de Matonti et Poupeau (2004), Bevort (2013), Tarragoni (2014) et Billen (2019)). Pour rendre compte du « capital militant », on gardera à l'esprit l'intervention d'une conseillère citoyenne lors de la journée d'observation « oui mais pour vous, c'est quoi la mixité sociale ? ».

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

Dans cette continuité, et en mettant en perspective le « capital militant » avec les formations, on peut poser l'hypothèse que ces dernières à caractère technique et instituée par le haut, éloigne la légitimité naturelle de ceux qui y adhèrent d'une part, et entre ainsi en conflit avec l'appropriation des projets ANRU d'autre part.

En effet, les formations constituent également un dispositif, terme défini par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) comme « à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur ». On peut donc souligner les composantes techniques mais aussi symboliques des formations (Zittoun, 2013).

Le besoin appuyé de formations à destination des conseillers citoyens ne constitue-t-il pas une construction sociale, au travers de laquelle les citoyens se voient imposés un apprentissage, de sorte à être plus légitimes en possession d'une expertise technique, et donc à l'être moins en son absence. Cette construction sociale amènerait donc à un rapport de domination, le cas contraire, les individus en possession d'une expertise technique, par exemple, se verraient également imposés des formations. On peut rapprocher ce questionnement de la violence symbolique définie par Pierre Bourdieu, dans *La Noblesse d'Etat* (1989), comme « une forme particulière de contrainte qui ne peut s'exercer qu'avec la complicité active – ce qui ne veut pas dire consciente et volontaire – de ceux qui la subissent et qui ne sont déterminés que dans la mesure où ils se privent de la possibilité d'une liberté fondée sur la prise de conscience. » (Mauger, 2006, p4). Dans le « Préambule » (1998), Pierre Bourdieu écrit également « j'appelle la violence symbolique, violence douce, insensible, invisible pour ses victimes mêmes, qui s'exerce pour l'essentiel par les voies purement symboliques de la communication et de la connaissance ou, plus précisément, de la méconnaissance, de la reconnaissance ou, à la limite, du sentiment » (Mauger, 2006, p4). On peut donc émettre l'hypothèse des formations, à caractère technique et auxquelles certains conseillers citoyens adhèrent, comme une forme de violence symbolique.

Par ailleurs, cette réflexion amène à l'interrogation suivante : ces formations ne pourraient-elles pas constituer un dispositif de « domestication » (Neveu, 2011), par lequel est réalisé un glissement des conceptions démocratiques de la participation vers ces conceptions cognitives, et qui pourraient contribuer à la contre-productivité d'un « capital militant » ?

Conclusion générale

A partir du questionnement initial, « *la réforme engagée par François Lamy, adoptée le 21 février 2014, marque-t-elle une rupture fondamentale dans la pratique participative au sein de la rénovation urbaine ?* », l'état de l'art a permis d'aboutir aux croisements de la notion d'émancipation avec les pratiques participatives. Aussi, l'angle abordé a été celui du conseil citoyen, dispositif participatif imposé par la loi Lamy de 2014 dans chaque quartier prioritaire.

Après avoir considéré la participation comme « l'implication des habitants dans les politiques publiques et, plus précisément du point de vue de l'urbanisme, dans les démarches d'élaboration et de gestion des projets et des espaces urbains. » (Gauillier, Gardesse, 2016, p. 2), et l'appropriation des dispositifs participatifs par les citoyens comme une forme d'émancipation, à savoir, « dans la mesure où ils amènent les individus à questionner les normes qui, tout en découpant la société, régissent leur existence » (Rancière, Faure, 2007), il s'agissait de tenter de répondre à la problématique suivante :

Dans quelles mesures un conseil citoyen peut-il s'approprier un projet ANRU ?

En partant de deux articles : « Conseil citoyen et projet urbain à Romainville : la co-construction, à quelles conditions ? » de Léa Billen (2019), et « De l'expression des points de vue à la co-construction des projets. Le travail des conseils citoyens à Saint-Denis » de Christine Bellavoine et Elsa Blondel (2019), 3 hypothèses complémentaires ont été posées :

« L'intégration de la conflictualité dans le processus de délibération constitue une condition de la co-construction. » (Billen, 2019, p2).

« C'est la capacité du CC à mobiliser massivement autour de lui qui lui donne un poids face aux représentants élus. » (Billen, 2019, p26).

« Ce travail ne paraît possible que dans la mesure où la légitimité formelle des CC est confirmée par une réelle volonté politique locale de développer les démarches de participation. C'est alors en ce sens que la dynamique des conseils citoyens peut participer au développement de la fabrique de la démocratie locale. » (Bellavoine, Blondel, 2019, p24).

L'enquête de terrain portant sur le conseil citoyen de Vierzon, choisi au préalable et selon les suggestions de Villes au Carré comme un cas d'étude se distinguant en région Centre Val-de-Loire, a montré premièrement que le conseil citoyen n'était pas associé à la définition des orientations et objectifs des projets ANRU, au travers de la convention NPRU.

Par la suite, il a également été montré un glissement des enjeux présents dans les projets ANRU vers la notion de gestion urbaine de proximité. Ce glissement de légitimité est à la fois explicitement positionné par le chargé de projet NPRU, disant associer le conseil citoyen à la gestion urbaine de proximité, et admis par le conseil citoyen lui-même, davantage en réponse à l'écartement de son intervention sur la rénovation urbaine, pour laquelle il ne perçoit pas d'enjeux particuliers. De ce fait, et dans le cadre des projets ANRU, l'action du conseil citoyen a porté sur les dimensions techniques et non sociales.

D'autre part et complémentairement, il a pu être observé que les capitaux social et symbolique mobilisés par le conseil citoyen pour exister parmi l'ensemble des acteurs de la politique de la ville, ne suffisent pas à l'appropriation d'un projet ANRU. Expriment fortement le regret de ne pas être associé en amont des projets, et adoptant une position d'écoute et d'observateur lors des réunions avec le

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

chargé de projet NPRU, le conseil citoyen justifie parallèlement les non-dits et l'intervention de tiers spécialistes de la politique de la ville par un manque d'expertise technique, vers laquelle il a tendance à s'orienter. Cette observation ouvre ainsi sur la proposition d'une définition du « capital militant ».

Enfin, constatant l'intervention de tiers spécialistes de la politique de la ville dans le positionnement de l'une des actions du conseil citoyen, et l'ambivalence que peuvent constituer les formations à destination des citoyens, émettant l'hypothèse d'une forme de violence symbolique, il pourrait être intéressant d'en regarder les effets sur l'appropriation des projets ANRU.

Finalement, il est possible de résumer cette enquête de terrain aux questionnements suivants :

D'une part, d'où viennent ces représentations, issues de conseillers citoyens, partageant l'idée qu'« un bâtiment où il n'y a que de la rénovation, il n'y a pas d'intérêt. », au profit du format projet et d'aménagement, positionné et admis dans le cadre de la gestion urbaine de proximité ?

D'autre part, sur quoi repose le « capital militant » ? Dans le contexte de l'évolution de la politique de la ville, quels sont les cheminements individuels amenant à questionner les normes qui régissent les quartiers dits aujourd'hui prioritaires ?

De plus, Jeanne Demoulin et Marie-Hélène Bacqué laissaient dans « les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? » (2019) une large ouverture quant à « la question du rôle exact des tiers dans un tel processus. Que produisent par exemple les formations délivrées aux conseillers citoyens sur le fonctionnement du dispositif et sur la priorisation des actions à mener ? Quelle place prennent les différents cabinets de conseil et autres spécialistes de l'animation de la démocratie participative dans la définition de la posture et des projets des CC ? » (Demoulin, Bacqué, 2019, p20).

En effet, les formations à caractère technique ne pourraient-elles pas constituer un dispositif de « domestication » (Neveu, 2011), par lequel est réalisé un glissement des conceptions démocratiques de la participation vers ces conceptions cognitives, et qui pourraient contribuer à la contre-productivité d'un « capital militant » ?

Dans cette continuité, cela amène également à se questionner quant aux profils et représentations des spécialistes de l'ANRU. Si la responsabilité de la non-association des habitants et usagers dans la production des politiques publiques est souvent attribuée à l'autorité (élus), ne déresponsabilise-t-elle pas parallèlement les spécialistes de l'ANRU, qui, contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques, sont donc amenés à prendre ou à suivre un parti pris ?

BIBLIOGRAPHIE

Relatif à l'évolution de la politique de la ville

Brevet, Nathalie. « La sociologie urbaine en France : Des politiques urbaines d'après-guerre aux programmes ANRU », 2018-2019. Support de cours, Département Aménagement de l'École polytechnique de l'Université F. Rabelais.

Epstein, Renaud. « La ' ' nouvelle politique de la ville ' ' au prisme des évaluations du passé », 2014, 9. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01023283>

Epstein, Renaud, et Thomas Kirsbaum. « Ces quartiers dont on préfère ne plus parler : les métamorphoses de la politique de la ville (1977-2018) ». *Parlement[s], Revue d'histoire politique* N°30, n° 3 (2019) : 23. <https://doi.org/10.3917/parl2.030.0023>.

Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV). « La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux », 2012. https://www.oriv.org/wp-content/uploads/oriv_dossier_ressources_politique_ville.pdf.

Savourey, Cathy. « La politique de la ville en France », 2014. Support de cours, Département Aménagement de l'École polytechnique de l'Université F. Rabelais.

Slimani, Jeanne. « De la rénovation urbaine au renouvellement urbain : glissement sémantique ou nouvelle approche ? » *Après-demain* N° 33, NF, n° 1 (2015) : 11-13.

Relatif à la loi Lamy

Bacqué, Marie-Hélène. « De la recherche à l'expertise et à l'engagement Retour sur une mission sur la participation dans la politique de la ville ». *Sociologie* 6, n° 4 (2015): 401. <https://doi.org/10.3917/socio.064.0401>.

Bacqué, Marie-Hélène, et Mohamed Mechmache. *Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires : pour une réforme radicale de la politique de la ville : rapport au ministre délégué à la ville, juillet 2013*. Saint-Denis : Les Éditions du CGET, 2014.

———. « Politique de la ville : les enjeux d'une "refondation" démocratique ». *Migrations Société*, 2014, 15.

Bellavoine, Christine, et Elsa Blondel. « De l'expression des points de vue à la co-construction des projets. Le travail des conseils citoyens à Saint-Denis ». *Participations* N° 24, n° 2 (4 octobre 2019) : 57-81.

Billen, Léa. « Conseil citoyen et projet urbain à Romainville : la co-construction, à quelles conditions ? » *Participations* N° 24, n° 2 (4 octobre 2019) : 27-55.

Demoulin, Jeanne, et Marie-Hélène Bacqué. « Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? » *Participations* N°24, n° 2 (2019) : 5. <https://doi.org/10.3917/parti.024.0005>.

Elie, Lucie. « La mise en place de trois conseils citoyens de l'agglomération tourangelle dans le cadre d'un projet national de « co-évaluation » des conseils citoyens. » Mémoire de master 2. Université de Tours, 2017.

LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, 2014-173 § (2014).

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028636804&categorieLien=id#JORFTEXT000028636807>.

Madelin, Bénédicte, Jeanne Demoulin, et Marie-Hélène Bacqué. « Évaluer les conseils citoyens : Pourquoi ? Comment ? Pour quels résultats ? » *Participations* N° 24, n° 2 (4 octobre 2019) : 217-39.

Université Paris Nanterre. « Co-évaluation des conseils citoyens : résumés des études », 2017.

Université Paris Nanterre, et Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. « Programme de co-évaluation des conseils citoyens : synthèse nationale », 2017.

Relatif à la participation

Akrich, Madeleine. « Co-construction ». Édité par Ilaria Casillo, Rémi Barbier, Loïc Blondiaux, Francis Chateauraynaud, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre, Catherine Neveu, et Denis Salles. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, 2013. <http://www.dicopart.fr/en/dico/co-construction>.

Bacqué, Marie-Hélène, et Carole Biewener. « L'empowerment, un nouveau vocabulaire pour parler de participation ? » *Idées économiques et sociales* N° 173, n° 3 (2013) : 25. <https://doi.org/10.3917/idee.173.0025>.

Bevort, Antoine. « Capital social ». Édité par Ilaria Casillo, Rémi Barbier, Loïc Blondiaux, Francis Chateauraynaud, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre, Catherine Neveu, et Denis Salles. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, 2013. <http://www.dicopart.fr/en/dico/capital-social>.

Bobbio, Luigi. « Démocratie ». Édité par Ilaria Casillo, Rémi Barbier, Loïc Blondiaux, Francis Chateauraynaud, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre, Catherine Neveu, et Denis Salles. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, 2013. <http://www.dicopart.fr/en/dico/democratie>.

Cefaï, Daniel, Marion Carrel, Julien Talpin, Nina Eliasoph, et Paul Lichterman. « Ethnographies de la participation ». *Participations* 4, n° 3 (2012) : 7. <https://doi.org/10.3917/parti.004.0005>.

Delannoi, Gil. « Le tirage au sort : une approche démocratique ». *Esprit* Août/septembre, n° 8 (2011) : 153. <https://doi.org/10.3917/espri.1108.0153>.

———. « Tirage au sort ». Édité par Ilaria Casillo, Rémi Barbier, Loïc Blondiaux, Francis Chateauraynaud, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre, Catherine Neveu, et Denis Salles. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, 2013. <http://www.dicopart.fr/en/dico/tirage-au-sort>.

Gaullier, Pauline, et Camille Gardesse. « L'implication des citoyens dans l'action publique urbaine : Enjeux et modalités de la participation (séance 4) », 2016. http://base.citego.org/docs/mooc_dp_seance_4.pdf.

Gendron, Corinne. « Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs ». *Communiquer*.

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

Revue de communication sociale et publique, n° 11 (1 février 2014) : 117-29.
<https://doi.org/10.4000/communiquer.584>.

Matonti, Frédérique, et Franck Poupeau. « Le capital militant. Essai de définition ». *Actes de la recherche en sciences sociales* no 155, n° 5 (2004) : 4-11.

Mauger, Gérard. 4. *Sur la violence symbolique. Pierre Bourdieu, théorie et pratique*. La Découverte, 2006. <https://www.cairn.info/pierre-bourdieu-theorie-et-pratique--9782707146076-page-84.htm>.

Neveu, Catherine. « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? » *Participations* N° 1, n° 1 (10 octobre 2011) : 186-209.

Roche, Elise. « Gestion urbaine de proximité ». Édité par Ilaria Casillo, Rémi Barbier, Loïc Blondiaux, Francis Chateauraynaud, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre, Catherine Neveu, et Denis Salles. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, 2013. <https://www.dicopart.fr/fr/dico/gestion-urbaine-de-proximite>.

Tarragoni, Federico. « Émancipation ». Édité par Ilaria Casillo, Jean-Michel Fourniau, Catherine Neveu, Rémi Lefebvre, Loïc Blondiaux, Denis Salles, Francis Chateauraynaud, et Rémi Barbier. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, 2013. <http://www.dicopart.fr/en/dico/emancipation>.

Zittoun, Phillipe. « Dispositif ». Édité par Ilaria Casillo, Rémi Barbier, Loïc Blondiaux, Francis Chateauraynaud, Jean-Michel Fourniau, Rémi Lefebvre, Catherine Neveu, et Denis Salles. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, 2013. <http://www.dicopart.fr/en/dico/dispositif>.

ANNEXES

1. Guides d'entretien

Guide d'entretien : chargé de projet NPRU et coordonnateur bureau politique de la ville renouvellement urbain Vierzon (13/11/2020) – par téléphone.

Mise en place et évolutions

- 1) [Présentation], En quoi consiste vos fonctions de chargé de projet ? (Prises en 2018) Avez-vous d'autres fonctions au sein de la collectivité ?
- 2) Pa rapport au conseil citoyen de Vierzon, le contrat de ville est signé en 2015, le conseil citoyen est créé le 11 janvier 2016 et dans la foulée en juin 2017, Vierzon conclut son NPRU, qui est valable jusqu'en 2025 ?
- 3) Le conseil citoyen a-t-il eu l'occasion de participer à l'élaboration du NPRU ?
- 4) Y a-t-il a eu des difficultés particulières à la mise en place du conseil citoyen ? Existe-t-il des difficultés aujourd'hui ? Il me semble qu'il a été accompagné par les Francas au début et qu'actuellement il a l'occasion d'être accompagné par Villes au Carré...
- 5) Comment définiriez-vous le rôle du conseil citoyen et le vôtre auprès des conseils citoyens ?
- 6) Percevez-vous des évolutions au sein du conseil citoyen et dans la relation avec les autres acteurs de la politique de la ville, 5 ans après leur création ou 2 ans après vos prises de fonction ?
- 7) Il me semble qu'il existait déjà une dynamique participative sur Vierzon, notamment au travers des Assises de la Citoyenneté et des conseils de quartiers ?
- 8) Quels sont les moyens techniques, financiers... mis à leur disposition ?

Actions et rapport aux autres acteurs de la politique de la ville

- 9) J'ai rapidement vu qu'en 2018, dans le cadre du renouvellement urbain, le conseil citoyen a questionné les habitants du quartier du Tunnel Château pour connaître leurs attentes, leurs suggestions sur les futurs aménagements de leur quartier...
- 10) Avez-vous connaissance de d'autres actions en lien avec le renouvellement urbain ?
- 11) En ce qui concerne le système de gouvernance, dans le contrat de ville, il y a ce qui est appelé un comité de pilotage restreint « cadre de vie et renouvellement urbain » ... Et donc ce comité travaille en lien notamment avec le conseil citoyen sur les orientations et objectifs d'un projet ? Comment cela se passe-t-il concrètement ?

Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU

- 12) Le conseil citoyen a-t-il une bonne connaissance des projets présents sur son quartier ?
- 13) Le conseil citoyen de Vierzon a-t-il déjà pu influencer une décision ?
- 14) Y-a-t-il des ateliers au sein du conseil citoyen et en lien avec d'autres acteurs pour réfléchir aux enjeux de leur quartier avant ce comité de pilotage restreint ?
- 15) Comment communiquez-vous avec le conseil citoyen, est-ce qu'il vous sollicite, est-ce que c'est vous qui les sollicitez ? sur quels sujets ?
- 16) Est-ce que vous considérez qu'il est actif, qu'il se mobilise, qu'il mobilise les habitants ? Comment il pourrait l'être plus ?

Guide d'entretien : délégué du Préfet politique de la ville pour Vierzon et St Amand Montrond (19/11/2020) – par téléphone.

Conseils citoyens et évolution

- 17) [Présentation] quand avez-vous pris vos fonctions, en quoi elles consistent ?
- 18) De quels quartiers prioritaires êtes-vous en charge, quels conseils citoyens suivez-vous ?
- 19) En quoi consiste votre rôle auprès des conseils citoyens ?
- 20) Quelles différences ou ressemblances percevez-vous entre ces conseils citoyens en fonction du territoire ?
- 21) Constatez-vous des évolutions depuis la création des conseils citoyens ?
- 22) Avez-vous rencontré des difficultés particulières avec ces conseils citoyens, ou au contraire ont-ils constitué des leviers d'action ?

Rôle et mobilisation

- 23) Les conseils citoyens vous semblent-ils actifs, se mobilisent-ils, mènent-ils des actions ?
- 24) Selon vous, comment les conseils citoyens pourraient-ils être plus actifs ? Avez-vous des indicateurs de suivi ?
- 25) Comment définiriez-vous le rôle du conseil citoyen ?

Communication

- 26) Etes-vous invités de temps en temps aux réunions des conseils citoyens ou aux formations qui leurs sont destinés pour les former sur la politique de la ville ?
- 27) Vous sollicitent-ils, ou les sollicitez-vous ?
- 28) Comment se passent les échanges avec les chefs de projets et élus ?
- 29) Pensez-vous qu'ils ont un impact positif sur la fabrique de la ville ?
- 30) Selon vous, disposent-ils de moyens techniques, matériels, financiers suffisants ?
- 31) Dans le contexte actuel du covid, percevez-vous des atouts ou des faiblesses au sein des conseils citoyens, et plus globalement des quartiers politique de la ville ?

Guide d'entretien : membre et responsable associatif du conseil citoyen de Vierzon (25/11/2020) – par téléphone.

Mise en place et évolutions

- 1) Donc vous êtes membre du conseil citoyen de Vierzon et au sein du collège associatif si j'ai bien compris ... ? Qu'est-ce qui vous a donné l'envie de vous investir ?
- 2) Comment ça se passe en ce moment pour le CC et pour les personnes qui composent le CC dans le contexte actuel (Covid) ?
- 3) Vous gardez des relations avec la ville, le chef de projet, je ne sais pas le délégué du préfet... ?
- 4) Et au niveau de l'histoire du conseil citoyen, comment il a été mis en place ?
- 5) Comment il a été accueilli par les élus et les professionnels ?
- 6) Comment il se compose le conseil citoyen aujourd'hui ?
- 7) Ça serait quoi pour vous le rôle du conseil citoyen si vous aviez à le définir ? Est-ce que c'est un rôle que vous vous êtes vous-même défini ?

Actions et rapport aux autres acteurs de la politique de la ville

- 8) Dans vos missions, vous intervenez sur quoi par exemple ?
- 9) Vous intervenez dans le cadre des projets ANRU ? Comment ça se passe lorsque vous y prenez part ?
- 10) Dans le cadre de vos actions ou lors d'échanges, il y a des personnes que vous sollicitez plus particulièrement ?
- 11) Je crois que vous avez été accompagné par Villes au Carré aussi... ?
- 12) Comment se passe les relations avec la ville, le chef de projet NPRU ?
- 13) Vous participez aux différents comités de pilotage ? Comment ça se passe ? Vous recevez une invitation, un ordre du jour ?

Guide d'entretien : deux membres (collège habitant) du conseil citoyen de Vierzon (29/12/2020) – par téléphone.

Mise en place et évolutions

- 1) [Présentation], vous êtes dans le conseil citoyen depuis le début ? Pourquoi vous avez eu envie de vous investir au sein du conseil citoyen ? Vous étiez déjà peut-être dans d'autres dispositifs de participation ?
- 2) Comment vous percevez l'accompagnement des Francas dans la mise en place du conseil citoyen ? Sur quoi ils sont intervenus ? Ce qu'ils vous ont apporté...
- 3) Vous avez suivi des formations hors du cadre de l'accompagnement des Francas ? avec des structures comme Villes au Carré ou par l'intermédiaire de l'école du renouvellement urbain ?
- 4) Comment vous percevez l'état de vos connaissances aujourd'hui en comparaison avec vos débuts au sein du conseil citoyen ?
- 5) Le contrat de ville actuel c'est 2015 – 2020 donc ça se passe comment pour le prochain contrat de ville ?
- 6) Vous n'aviez pas participé à l'élaboration de la convention NPRU il me semble... Elle se termine en 2022 ? Avez-vous été associés aux avenants à cette convention, par exemple celui de mars 2019, ça vous dit quelque chose ?

Actions et rapport aux autres acteurs de la politique de la ville

- 7) Comment vous appréhendez les projets de rénovation urbaine ? Pourquoi vous avez choisi le quartier du tunnel château pour réaliser votre action ?
- 8) Est-ce que vous évoquez les projets de rénovation, de démolition par exemple avec le chargé de projet ? Vous savez ce que les habitants en pensent de ces démolitions ? Vous en avez déjà parlé lors de réunions animées par les francas ?
- 9) Et dans les relations avec les acteurs de la politique de la ville ? Avec les élus ? Le chef de projet ? Au départ c'était Sébastien Bauger, maintenant c'est David Gauthier ? Est-ce que le changement des équipes de manière générale a un quelconque impact (positif ou négatif) sur le rôle du conseil citoyen ?
- 10) Vous communiquez avec d'autres conseils citoyens ? Un réseau de conseil citoyen ?

*Projet de fin d'études
La participation citoyenne dans les projets ANRU*

2. Exemple d'invitation au comité de pilotage (PV)

Le Maire de Vierzon



Dossier suivi par
DG/FF/LF
Politique de la Ville
☎ 02.48.52.61.96
✉ david.gauthier@ville-vierzon.fr

Destinataires
In fine **30 AOUT 2019**

Réf. DG/LF

Vierzon • le

Objet
Comité de pilotage Politique de la Ville

Madame, Monsieur,

Nous vous prions de bien vouloir assister ou vous faire représenter, au Comité de pilotage global Politique de la Ville de Vierzon qui intégrera Contrat de Ville, CLS, NPNRU, ACV, ORT, OPAH-RU et qui se tiendra le :

***Vendredi 20 septembre 2019 à 9h00
Salle des Actes en Mairie.***

Ordre du jour :

- Points d'étape et perspectives des différents contrats

Comptant sur votre participation, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Nicolas SANSU

X Mairie de Vierzon
Place de l'Hôtel de Ville
Boîte postale 337
18103 Vierzon cedex

tél. 02 48 52 65 00
fax 02 48 71 80 44
info@ville-vierzon.fr
www.ville-vierzon.fr

CITERES UMR 7324

Cités, Territoires,

Environnement et Sociétés



Directeur de recherche :

Anne Vanmackelberg

Nathalie Brevet

PFE/DAE5

Filière UIT/Option ITI

2020-2021

La participation citoyenne dans les projets ANRU : une enquête de terrain sur le conseil citoyen de Vierzon

Résumé :

La loi Lamy, synthèse des réflexions qui se sont succédé au cours de l'évolution de la politique de la ville, émerge en 2014 comme une innovation démocratique en imposant la mise en place d'un conseil citoyen, au sein de chaque quartier prioritaire, accompagné par l'introduction de son principe de co-construction, qui, selon le cadre législatif, doit permettre une meilleure implication des habitants dans les politiques publiques. Faisant notamment suite au rapport Bacqué-Mechmache, demandant une réforme radicale de la politique ville, et employant à cet effet le concept d'empowerment, sa traduction législative est alors très attendue. Les modalités d'opérationnalisation de cette dernière n'étant pas clairement explicitées, il est ainsi difficile de savoir, au regard de la loi Lamy, si le conseil citoyen marque véritablement une rupture fondamentale dans la pratique participative au sein de la rénovation urbaine. En faisant le choix de croiser la notion d'émancipation avec les pratiques participatives, ce projet de fin d'études amène à questionner les conditions pour qu'un conseil citoyen puisse s'approprier un projet ANRU. Au travers de l'objet d'étude du conseil citoyen de Vierzon, il montre que les capitaux social et symbolique ne suffisent pas à cette appropriation. Il est proposé dans cette continuité une définition du « capital militant ».

Mots Clés : émancipation, dispositif participatif, projet ANRU, capital social, capital symbolique, « capital militant ».