

Ville de Brest

Mission de conseil CCQ

Rapport final

juillet 2005

groupe **reflex_**

Acadie, Paris

Aceif.st, Strasbourg

Adeus, Marseille

Aures, Nantes

Cérur, Rennes

Place, Bordeaux

Trajectoires, Lyon

Aures coopérative conseil

3, place du Bon-Pasteur – 44000 Nantes

Tél. : 33 (0)2 40 89 47 60 – Fax : 33 (0)2 40 89 10 30

E-mail : aures@aires-reflex.org

Scop-Sarl à capital variable – Siret 397 473 299 000 22 – APE 742C 742C 742C 742

INTRODUCTION	2
1. COMMENT S'EXPRIME LA PROBLÉMATIQUE À BREST ?	3
2. QUELLE RECONNAISSANCE DES CONSEILS DE QUARTIERS ?.....	4
2.1 LE MONDE DES CONSEILLERS : UNE RÉALITÉ SOCIOLOGIQUE TRÈS MARQUÉE.....	4
2.2 LE DÉSIR SOUS JACENT D'UNE PLUS JUSTE REPRÉSENTATIVITÉ DES CONSEILS DE QUARTIERS	4
2.3 LE DÉSIR DE REPRÉSENTATION CHEZ LES HABITANTS ET LES ASSOCIATIONS	5
2.4 L'ÉCART PRODUIT ENTRE REPRÉSENTATIVITÉ ET REPRÉSENTATION : UN RISQUE D'INCOMPRÉHENSION DONT IL FAUDRAIT POUVOIR SORTIR.....	6
2.5 QUI LES CONSEILS DE QUARTIER SONT-ILS CENSÉS REPRÉSENTER ?	7
3. COMMENT SORTIR DES PEURS RÉCIPROQUES ET DONNER CRÉDIT A L'EXISTENCE DES CONSEILS DE QUARTIER ?	8
4. QUEL EST LE SENS DU PROJET QUE L'ON VEUT SOUTENIR ?	10
4.1 RENDRE LISIBLE LE DISPOSITIF PASSE PAR LE PARTAGE D'UN DIAGNOSTIC TERRITORIAL.....	10
4.2 POUVOIR GARANTIR UN PROCESSUS À LA FOIS ASCENDANT ET DESCENDANT.....	11
4.3 CONSTRUIRE UN PROCESSUS PERMANENT DE RÉGULATION ENTRE ACTEURS	12
4.4 CLARIFIER LES MODALITÉS D'IMPLICATION DES CCQ ET LES ATTENTES DE LA COLLECTIVITÉ.....	14
4.4.1. <i>Une logique pédagogique prédominante</i>	14
4.4.2. <i>Une logique de recomposition pour l'instant plus secondaire, voire marginale</i>	15
4.4.3. <i>Une logique généraliste face aux logiques spécialisées</i>	21
5. MESURER LES MOYENS INDISPENSABLES À SON FONCTIONNEMENT.....	22
5.1 DÉVELOPPER AUTREMENT LA FONCTION DE MANAGEMENT	22
5.2 RENFORCER LA FONCTION D'UN SUIVI PLUS OPÉRATIONNEL	23
5.3 CONSOLIDER LA MISSION D'ACCOMPAGNEMENT DU DISPOSITIF	23
6. EN CONCLUSION	24
6.1 COMMENT RENFORCER LA DIMENSION COLLECTIVE DES CONSEILS DE QUARTIER.....	24
6.2 COMMENT PERMETTRE UNE MEILLEURE LISIBILITÉ DE LEUR INSCRIPTION DANS LA VIE LOCALE ?	25
6.3 QUELS SONT LES LEVIERS POSSIBLES DE LEUR IMPLICATION ?	26
6.4 QUELLE ARTICULATION AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS ?.....	27
6.5 QUELLES RÉGLES DU JEU PEUVENT ORGANISER LE SYSTÈME DE RELATION ENTRE CCQ ET COLLECTIVITÉ ?	28

INTRODUCTION

Ce rapport vient conclure l'audit que nous avons réalisé sur les Conseils de quartier à Brest.

Elle propose ainsi quelques constats prenant appui sur:

- ❑ une série d'entretiens que nous avons menée auprès de la maîtrise d'ouvrage de l'étude (élus et services)
- ❑ une série de rencontres collectives que nous avons organisée avec la Direction de la Proximité sous la forme d'une audition de groupes réunis sur la base de leur statut à l'égard des CCQ (un groupe d'élus composé d'élus de quartiers et d'élus thématiques ; un groupe de conseillers composés de personnes originaires des différents quartiers de Brest et issues soit du « collège associations », soit du « collège habitants » ; enfin trois groupes distincts de personnes responsables de services, les uns plus impliqués dans les projets structurants, les autres plus préoccupés par la gestion quotidienne du territoire, les troisièmes plus mobilisés sur les questions sociales (CCAS, Direction de la proximité ou encore chargés de missions plus transversales à l'échelle de dispositifs contractuels comme le contrat de Ville, le CLS ou encore le PEL).
- ❑ les résultats de l'enquête par questionnaire que nous avons réalisée auprès de l'ensemble des Conseillers de quartier (élus, associations, habitants ou personnes qualifiées).

Au-delà des constats, ce rapport a pour volonté d'aborder non seulement les questions stratégiques qui concernent aujourd'hui le dispositif « Conseils de quartier » à Brest, mais aussi les pistes de solutions qui devront être, dans la phase finale de l'étude, débattues tant à l'échelle des élus qu'à l'échelle des services et des conseillers afin de tracer les perspectives nouvelles qui accompagneront le renouvellement du dispositif à l'automne prochain.

Ce rapport se propose donc de fournir aux lecteurs :

- ❑ différentes entrées qui nous semblent révélatrices des questions stratégiques qui se posent au dispositif
- ❑ les principaux constats qui en découlent et en éclairent le sens
- ❑ les quelques pistes sur lesquelles nous aimerions nous arrêter pour tenter de sortir des difficultés auxquelles il se trouve aujourd'hui confronté.

1. COMMENT S'EXPRIME LA PROBLEMATIQUE A BREST ?

Les Conseils de quartier existent depuis maintenant près de deux ans et se trouvent à un moment charnière de leur histoire.

Après l'obligation de répondre à la loi relative à la démocratie de proximité, l'engouement initial et l'intérêt exprimé de mettre en œuvre un tel dispositif de participation à Brest, même si celui-ci ne faisait pas à l'origine l'unanimité de tous (élus ou techniciens), comme partout ailleurs dans les autres villes, le dispositif se trouve ici confronté à des questions stratégiques essentielles. Ces dernières demandent des réponses sur le court terme, au risque sinon de voir l'espoir qui l'a fait naître, perdre de sa ferveur et l'investissement des participants se transformer en frustration ou ressentiment.

L'enquête menée auprès des conseillers de quartier montre que le dispositif Brestoïse génère encore un intérêt évident pour ses participants (3 personnes sur 4 sont prêtes à poursuivre leur participation) sur la base de grands principes d'organisation fondateurs qui ne sont globalement pas remis en cause. Ainsi, les CCQ sont plutôt bien perçus dans leur fonctionnement et leur organisation (bonne ambiance générale (71%) ; débats vécus positivement (80%)). S'y exprimer ne pose pas vraiment de difficulté majeure (88,7%). De plus, les Conseils de quartiers sont vécus comme des espaces de rencontre et de lien social évident (76% des conseillers disent avoir tissé des relations entre eux grâce aux CCQ).

Cette même enquête met par contre l'accent sur la perception de difficultés qui relèvent plus de questions de fond que de questions de forme, révélatrices d'un certain malaise sur le sens accordé au dispositif. Près d'un conseiller sur trois perçoit en effet ses objectifs comme plutôt confus (60%). Ils sont une majorité à considérer, et ceci quels que soient les sujets, les objets ou les thèmes, que les CCQ y prennent une place minime, voire inexistante. Ils sont aussi une majorité à penser que les acteurs clés, tels que les élus thématiques ou les services centraux de la ville et les services communautaires, se tiennent plus en retrait du dispositif et lui accordent une légitimité toute relative (par rapport aux élus de quartiers et à la direction de la proximité dont l'investissement est perçu de manière presque unanime).

C'est donc bien la question du sens accordé à un tel projet, la question de sa légitimité au regard des acteurs clés de l'action publique et par conséquent la question des rôles et des fonctions accordées aux conseils de quartier dans le processus de décision démocratique qui restent aujourd'hui à préciser. Ceci pour rendre à la fois plus lisible le dispositif aux yeux de ses participants et plus tangible la valeur ajoutée que l'on cherchera à en tirer à l'avenir tant à l'échelle de la sphère politique que de la sphère technique.

2. QUELLE RECONNAISSANCE DES CONSEILS DE QUARTIERS ?

2.1 LE MONDE DES CONSEILLERS : UNE REALITE SOCIOLOGIQUE TRES MARQUEE

L'enquête menée auprès des conseillers de quartier fait ressortir un profil sociologique très marqué des participants au dispositif CCQ et ceci malgré la recherche d'une correction lors de la phase de sélection des candidats (Cf : mixité hommes / femmes ou encore certains quotas réservés aux jeunes).

Les Conseillers sont en effet plutôt des hommes (61,5%), des personnes de plus de 40 ans (75%), des propriétaires (78,5%) , des brestois de longue date (60% vivent à Brest depuis toujours) partagés entre des salariés (44%) et des retraités (43,3%) dont la plupart ont un passé militant a minima dans une association (85%) et pour un conseiller sur quatre dans plusieurs organisations (associations, syndicats, partis politiques).

Les Conseillers sont de fait des personnes plutôt disponibles, intéressées par l'action publique et ayant déjà pour la plupart un passé militant.

Cette petite sociologie des conseils de quartier met en évidence le biais qu'a pu induire l'idée d'une démarche volontaire à l'égard de ce type de dispositif et par conséquent l'écart produit à la finale entre la réalité sociologique des quartiers et la réalité sociologique des conseils.

Ainsi peut-on sans doute regretter qu'il n'y ait pas plus de femmes, de jeunes, de locataires, d'actifs non salariés et d'inactifs autres que des retraités, ou encore des habitants non impliqués par ailleurs dans la mouvance militante.

2.2 LE DESIR SOUS JACENT D'UNE PLUS JUSTE REPRESENTATIVITE DES CONSEILS DE QUARTIERS

Cette réalité sociologique objectivée lors de l'enquête auprès des conseillers vient renforcer les préoccupations et inquiétudes principalement exprimées par certains élus d'un manque de représentativité des conseillers de quartiers au regard de la réalité sociale des territoires concernés.

Les discours sont souvent révélateurs des attentes premières qui entouraient la constitution des conseils de quartier. Dès lors, leur manque de représentativité sociologique constitue, plus pour les élus que pour les services, un handicap inavoué quant à leur reconnaissance et légitimité.

« je suis très réservée sur la composition du conseil et sa représentativité »

« Les conseillers sont essentiellement des « pros » de l'association, des retraités disponibles. Où est la population réelle ?

Il y a un problème par rapport à la place des jeunes dans les Conseils de quartier...On ne devrait pas se limiter au CLJ. On a besoin d'être à l'écoute des jeunes à l'échelle des quartiers»

Comment faire vis-à-vis de ce public-là ?

La moyenne d'âge très élevée pose le problème de la représentativité. Cela peut avoir des influences très fortes sur le type de sujet.

Les conseils de quartiers peuvent-ils contribuer à notre objectif de rapprocher les jeunes des adultes et inversement ?

Ce manque de représentativité génère certains hiatus qu'il est parfois difficile de dépasser dans la reconnaissance accordée aux CCQ:

- Faut-il accepter que l'image miroir que nous renvoient les conseils ne reflète pas réellement celle des quartiers ?
- Peut-on dès lors travailler avec des groupes que l'on pressent comme peu représentatifs de la population des quartiers ?
- Quelle place réelle et symbolique peut-on leur accorder dans le processus démocratique ?
- Dans ces conditions, comment peut-on répondre au désir de représentation des conseillers au-delà de leur implication toute personnelle ?

2.3 LE DESIR DE REPRESENTATION CHEZ LES HABITANTS ET LES ASSOCIATIONS

L'enquête auprès des conseillers montre également que leur investissement et leur engagement dans les conseils de quartier passe par des velléités de représentation qui pour les uns réfèrent globalement à la « collectivité des habitants », pour les autres à « un collectif structuré » ou encore à « une association », pour les derniers « aux proches » ou encore « au voisinage ». Ainsi, dans le « collège habitants » moins d'un participant sur trois dit être membre d'un conseil de quartier à titre purement individuel (29%), dans le « collège associations », moins de deux participants sur trois y viennent pour représenter les autres associations (57%). On voit ainsi que l'ambition des conseillers en terme de représentation dépasse largement le seul rôle qui leur était proposé à l'origine du dispositif.

« Eux souhaiteraient être représentants de leurs quartiers...Ils pensent poser des questions et avoir des réponses afin de les transmettre ensuite à la population »

« Le problème, c'est qu'ils ne représentent qu'eux-mêmes »

S'il y a un désir très net de jouer un rôle de représentation, il n'y a pas de partage, ni de compréhension commune de la fonction que l'on est censée exercer aujourd'hui au sein des CCQ.

Ces différentes perceptions de la représentation, tout particulièrement chez les habitants, font valoir la diversité des ambitions attachées à leur engagement, du niveau le plus micro (la représentation des proches ou des voisins) au niveau le plus macro (la représentation de

la « collectivité habitante »). Dès lors quelle peut être la reconnaissance de cette diversité d'engagement ? Peut-elle être compatible avec la défense de l'intérêt général ?

2.4 L'ECART PRODUIT ENTRE REPRESENTATIVITE ET REPRESENTATION : UN RISQUE D'INCOMPREHENSION DONT IL FAUDRAIT POUVOIR SORTIR

La question de la représentativité et celle de la représentation sont deux questions centrales qui se posent à Brest aujourd'hui.

Bien que distinctes, l'une et l'autre ne peuvent être traitées séparément en raison de leur influence réciproque et font apparaître plusieurs hypothèses quant à leur relation :

- ❑ Première hypothèse : la reconnaissance des conseils de quartier découlerait de la représentativité de ceux qui sont censés investir cette mission et serait donc indexée à la représentativité sociologique du milieu sur lequel les conseillers fonderaient leur légitimité
- ❑ Deuxième hypothèse : la reconnaissance accordée aux conseils de quartier ne découlerait pas a priori d'une représentativité sociologique du territoire, mais bien d'une fonction de lien établie entre les conseils et la population des quartiers qu'ils seraient censés représenter.
- ❑ Enfin, troisième hypothèse, la reconnaissance des conseils de quartier ne tient pas tant à leur représentativité sociologique, ni à leur rôle de trait d'union avec la population, qu'au simple fait qu'ils constituent sur la base du volontariat et de l'intérêt affiché de ses membres à l'égard de l'action publique, un collectif structuré et organisé capable d'aider l'action municipale à mieux positionner son projet, à le rendre « plus intelligent » grâce à la valeur ajoutée que peut lui apporter cette dimension supplémentaire et nouvelle de ces Conseils.

Si l'écart entre la représentativité des quartiers au sein des CCQ d'un côté et le désir de représentation des conseillers de l'autre répond bien à une réalité du dispositif aujourd'hui, celui-ci tend inévitablement à le fragiliser pour deux raisons essentielles

- ❑ La première est que le désir de représentation des conseillers devient aux yeux des décideurs d'autant moins légitime que les conseillers apparaissent peu représentatifs de la population des quartiers. Ils auront donc du mal à faire valoir, du seul point de vue de la représentation, leur parole comme tout à fait légitime.
- ❑ La seconde est que l'on tend souvent à confondre le désir de reconnaissance des conseils de quartier avec ce qui les fonde (la représentativité et le désir de représentation) et non ce qui les anime (leur efficacité et par conséquent leur capacité de réfléchir et travailler ensemble à la construction de l'intérêt général)

Il y a par conséquent nécessité de sortir d'un discours qui peut apparaître paradoxal car il affirme l'intérêt de l'existence des conseils de quartiers tout en leur refusant une parole légitime. Ce discours paradoxal doit absolument disparaître au profit d'un discours de réinvestissement des Conseils qui réaffirme leur place et leur rôle dans le processus démocratique au risque sinon de générer à la fois ressentiment et frustration du côté des conseillers, à la fois sentiments d'une perte de temps et d'énergie du côté des élus et des services

2.5 QUI LES CONSEILS DE QUARTIER SONT-ILS CENSES REPRESENTER ?

Le dispositif « conseils de quartier » oblige par son existence même à clarifier ce qui le rend légitime au delà de l'obligation que la loi impose à la collectivité locale.

A Brest, le choix de privilégier dans les candidatures une démarche active et volontaire de la part des intéressés, puis une démarche de tirage au sort de ces derniers afin de limiter la participation à des groupes acceptables en nombre, exclut de fait la représentativité des quartiers comme modèle à atteindre. En cherchant à produire certaines corrections, la Ville a néanmoins tenté de s'en rapprocher sans pouvoir réellement atteindre les résultats escomptés.

Dès lors que la représentativité ne devient plus le modèle central de référence (ce qui n'empêche pas de chercher si possible à s'en rapprocher), la légitimité accordée aux conseils de quartier ne se fonde plus sur les individus qui les composent, mais bien, sur le collectif qu'ils sont censés représenter. C'est lui et lui seul qui devient alors reconnaissable comme entité légitime soit à jouer le rôle de trait d'union entre les habitants et les institutions, soit à porter une parole autorisée en tant que collectif.

« Qu'est ce qui est du rôle du conseil et qu'est ce qui est du rôle des conseillers ? Quel rapport entretient-on entre l'individuel et le collectif. »

« Les CCQ ont une légitimité démocratique. Si le conseiller est un habitant comme les autres, quant on consulte le CCQ , c'est le groupe à qui l'on s'adresse. »

« C'est la confrontation qui est intéressante ; si expertise il y a, elle ne peut être que collective ».

Ainsi, la constitution des conseils de quartier doit elle avoir pour ambition de générer une véritable « culture commune » en interne qui permettra aux CCQ d'ambitionner plus sérieusement pouvoir tenir un discours collectif reconnu par la collectivité locale. C'est déjà ce que l'on peut voir émerger ici ou là au gré des expériences mises en œuvre à l'échelle de tel ou tel quartier.

« Les visites du quartier avec les conseillers, ça leur a permis de découvrir des facettes de leur quartier qu'ils ne connaissaient pas...ça leur a permis de partager l'existence diverse du quartier »

Le changement principal que nous préconisons ici est le passage de conseils de quartiers lieu de regroupement d'individualités aux points de vue diversifiés à des conseils de quartier, lieu de construction d'une culture partagée et de production d'un discours collectif et argumenté.

Le conseiller en tant que tel aura par conséquent pour mission de porter une parole collective à l'exclusion de tout discours qu'il pourrait vouloir plus individuel.

3. COMMENT SORTIR DES PEURS RECIPROQUES ET DONNER CREDIT A L'EXISTENCE DES CONSEILS DE QUARTIER ?

Il ne suffit pas de reconnaître dans les textes les conseils de quartier pour leur donner les chances d'un possible développement dans le futur.

Les conseils de quartier souffrent en effet aujourd'hui, plus qu'hier encore, d'un manque de reconnaissance qui tient bien souvent au sentiment que le pari tenu de leur mise en œuvre n'est pas véritablement soutenu et partagé par tous ceux qui pourraient et sont censés en tirer bénéfice à terme. La peur réciproque des acteurs est ce qui empêcherait aujourd'hui le dispositif de prendre sa vitesse de croisière au risque de s'essouffler par un manque suffisant d'investissement symbolique à son égard.

Il y a tout d'abord la peur des acteurs politiques directement concernés qui se réfugient parfois très vite sur leur légitimité électorale pour rappeler, s'il en était encore besoin, que la réelle démocratie est bien celle de la représentation et non celle de la participation et qu'en dernier ressort, ce sont bien les élus qui décident. Il y a cette peur que la démocratie participative ne se substitue ou ait le désir sous jacent de prendre un pouvoir qui ne serait pas le sien.

"J'ai été étonné de la frilosité de certains collègues qui doutaient pas mal de l'efficacité du dispositif, qui disaient que cela représentait beaucoup d'énergie, beaucoup de temps pour un résultat limité"

Il y a sans doute dans cette peur parfois manifestée la reconnaissance implicite d'une distance du politique, plus ou moins vraie à l'égard du terrain, qui laisserait ainsi un espace à prendre que les adjoints de quartiers ne peuvent à eux seuls couvrir de façon totalement satisfaisante. Il y a alors, si l'on poursuit la logique jusqu'au bout, cette peur que la démocratie participative ne devienne une tribune privilégiée de l'opposition et s'éloigne alors du caractère complémentaire attendu d'un tel dispositif à l'égard de la démocratie représentative pour s'enliser dans des querelles de partis qui n'ont rien à faire dans ces espaces ouverts à une expérience nouvelle.

Il y a en contrepartie la peur de certains adjoints de quartiers de ne pas trouver le soutien nécessaire de leurs collègues à propos d'un dispositif qui, certes les concerne au premier chef, mais qui, par la prise de risque que représente ce type d'expérience, fait peser à l'ensemble de la politique municipale les aléas inévitables qu'il pourrait être amené à produire.

On avait une certaine crainte par rapport aux risques que l'on prenait. On ne voulait pas se retrouver tout seul et que les autres élus nous disent « vous n'avez pas à y aller ». Il n'y a pas beaucoup d'élus autour de nous et inévitablement, on fera des conneries... On aimerait que la prise de risque soit partagée »

Il y a aussi la peur de certains élus de ne pas trop savoir comment s'y prendre et d'être par conséquent insuffisamment à la hauteur de la tâche pour dynamiser un dispositif qui a pour caractéristique de ne pas s'auto-alimenter suffisamment et qu'il faut nécessairement accompagner de manière très rapprochée afin d'impulser la dynamique qui sera la sienne.

Il y a bien sûr la crainte des services qui s'explique pour différentes raisons : des raisons idéologiques parfois qui consistent à penser que seule l'expertise technique détenue par les

services est en capacité de répondre à la demande sociale, des raisons plus pragmatiques qui mettent plutôt l'accent soit sur la pertinence du dispositif (comme par exemple le fait que celui ci se surajoute à d'autres dispositifs de concertation ou d'information dans le cadre de projets ou de politiques déterminées prenant alors le risque d'une faible reconnaissance de son rôle), soit sur la cohérence (celui ci ne pouvant fonctionner sans tenir compte de la réalité de l'organisation et du fonctionnement des services ainsi que des relations entre services et élus dans la prise de décision), soit encore sur l'efficacité (celui ci pouvant générer in fine plus de contre productivité à l'échelle des services que de valeur ajoutée).

Il y a enfin la crainte des conseillers, issus des collèges « associations » ou « habitants », qui voient, dans leur participation au dispositif, le risque de ne trouver de place reconnue, ni du côté des habitants et des associations qui par ailleurs ont d'autres espaces de discussions et de négociation avec la collectivité, ni du côté de la Ville qui laisse, dans l'esprit d'une majorité d'entre eux, les objectifs du dispositif trop flous pour qu'ils s'y retrouvent réellement et tend plus implicitement qu'explicitement à les cantonner dans des sphères qu'ils n'affectionnent pas toujours aussi aisément qu'on aimerait le croire ou le penser.

Ainsi, cette peur réciproque tend à annihiler toute initiative dans les faits ou à la rendre trop compliquée pour qu'elle puisse aboutir à son terme. Le dispositif est ainsi bloqué dans son fonctionnement par manque de lisibilité de son rôle et de ses prérogatives, par peur que celui-ci ne complique un jeu d'acteurs déjà bien compliqué.

Sortir de ces peurs réciproques, rendre le cadre plus clair et compréhensible sur ce que l'on attend de lui, construire ainsi les bases de relations qui ne soient pas fondées sur la peur de l'autre est un réel objectif à poursuivre dans le court terme. Le dispositif doit se construire sur une relation d'échange où l'apport des uns et des autres apparaîtra plus évident, l'existence du dispositif CCQ devenant dans l'esprit de tous source de valeurs ajoutées pour laquelle il n'y aura plus de doute et sur laquelle il faudra compter à l'avenir. Cela devient une condition essentielle à terme de la réussite du dispositif et de son apport plus global vis-à-vis de l'intérêt général.

Dépasser les peurs et rapprocher les univers, tel pourrait être le message à faire passer dans un avenir proche. Certes, mais pour quoi faire ? Pour quel projet ?

4. QUEL EST LE SENS DU PROJET QUE L'ON VEUT SOUTENIR ?

On ne peut pas totalement faire ce que l'on veut avec la démocratie participative. En effet, pour que l'engagement dans cette démarche d'écoute et d'implication citoyenne devienne profitable à tous (élus, services, habitants et associations), il faut nécessairement réunir certaines conditions.

Nous en retiendrons principalement cinq qui permettraient au processus brestois un décollage plus harmonieux et plus efficace à l'avenir.

4.1 RENDRE LISIBLE LE DISPOSITIF PAR LE PARTAGE D'UN DIAGNOSTIC TERRITORIAL

La difficulté actuelle du dispositif est liée en partie à l'absence de thèmes et territoires de prédilection. Pour l'heure, il n'existe aujourd'hui aucune barrière ou limite au caractère « intrusif » du dispositif dans la vie publique. On peut par conséquent non seulement parler de tout, débattre des projets les plus structurants et des objets les moins stratégiques, converser autour de la proximité ou s'arrêter à certains grands projets d'agglomérations, mais aussi passer plus de temps à se mobiliser sur des détails de la vie quotidienne que sur des réflexions d'ensemble concernant certains enjeux relevant de l'intérêt général et pouvant apporter une réelle plus value au débat public.

Ainsi, cet espace sans limites de la démocratie participative laisse apparaître la difficulté du dispositif à circonscrire les objets sur lesquels il pourrait être le plus efficace. Leur multiplicité et l'ampleur du sujet crée ainsi un malaise que les conseillers ressentent dans leur mode d'implication. Ainsi, c'est ce qu'ils nous racontent lorsqu'ils jugent que les CCQ jouissent d'une reconnaissance minime voir inexistante quels que soient les thèmes sur lesquels ils interviennent. Il n'y a pas un seul thème dont les conseillers aient pu dire, pour une majorité d'entre eux, que les CCQ bénéficiaient d'une réelle reconnaissance et pouvaient se prévaloir d'un certain poids dans les processus de décision.

Se pose en réalité la question de la hiérarchie des objets, des priorités sur lesquelles les conseils de quartier pourraient s'investir plus réellement. Pour sortir de cet espace flou de l'aire d'intervention des conseils de quartier, il apparaît nécessaire de produire a minima un diagnostic à l'échelle des grands quartiers qui soit l'occasion d'éclairer leur place et leur rôle. Et c'est à la lumière d'un diagnostic partagé qui sache préciser quels sont les enjeux à cette échelle, quelles sont les démarches que la collectivité tente de mettre en œuvre pour y faire face, et enfin quel est le rôle qu'elle attend faire jouer aux conseils de quartiers dans ces dynamiques, que les CCQ pourraient être mieux en mesure de situer leur propre intervention et leur marge de manœuvre.

4.2 POUVOIR GARANTIR UN PROCESSUS A LA FOIS ASCENDANT ET DESCENDANT

« si on est demandeur d'idées et de conseils, on ne peut pas faire fit de ce qui nous est suggéré »

La place des CCQ trouvera toute sa pertinence dans le processus d'aller et retour entre les conseils, la municipalité et les institutions. Le dialogue citoyen ne peut se traduire par un processus au seul caractère descendant, où la municipalité diffuserait « la bonne parole » aux fins d'une meilleure compréhension de son projet par tous ceux qui représentent à ses yeux des « relais naturels » de diffusion plus large de l'information au reste de la population, à savoir les conseils de quartier. Si la démarche Conseils de quartier prend pour appui une logique pédagogique prédominante, elle est constamment interpellée sur sa capacité à prendre en compte et accompagner les initiatives remontantes, propres aux CCQ, qui peuvent à tout moment bousculer ou entacher la démarche naturellement plus descendante d'une volonté de partage du projet municipal par les représentants de la collectivité locale.

Ici, dans ce CCQ, on n'aborde pas de projets très concrets. On est plutôt sur de l'information et non pas sur de l'échange. J'aimerais que l'on puisse aborder des problèmes de société. On a malheureusement un CCQ où les gens acceptent la bonne parole...Nous, on a plutôt assisté à un cours d'amphi...sans avoir de véritable débat entre nous

« On attend un dispositif pérenne permettant un aller et retour entre les attentes de terrain et les grandes orientations au niveau Ville et Agglomération »

Pour être pertinent, la démocratie participative à Brest doit tout autant prendre appui sur le mouvement ascendant qui parfois l'anime avec vigueur et s'offre à elle comme une véritable ressource que renforcer et améliorer la démarche pédagogique du projet. Comprendre le projet local n'est pas suffisant pour tenir en appétit les conseillers qui individuellement ou plus collectivement ont le désir de proposer des changements parfois radicaux, des transformations profondes ou encore des aménagements au caractère moins emblématiques car plus inscrits dans le quotidien. L'enquête auprès des conseillers a récemment révélé que leurs attentes sont à ce titre symptomatiques d'une recherche d'un changement de posture qui donnerait au CCQ un rôle plus actif et opérationnel par rapport au rôle plus passif actuellement fondé sur une logique dominante d'information et de débat. Les participants aux CCQ voient ainsi l'occasion de prouver leur utilité sociale et démocratique par une implication très concrète de leur place dans l'action envisagée avec la collectivité.

4.3 CONSTRUIRE UN PROCESSUS PERMANENT DE REGULATION ENTRE ACTEURS

« Il faut que les dossiers soient suivis par quelque chose. C'est la règle du jeu pour un travail reconnu...Comment faire en sorte qu'ils tiennent compte de notre avis ? »

Ainsi, le rapport qui va s'instaurer entre le mouvement ascendant des Conseils de quartier vers la collectivité locale et le mouvement descendant de la collectivité locale vers les Conseils de quartier ne trouvera de cohérence que si l'on réussit à sortir des blocages qui jusqu'à présent empêchent le dispositif de décoller et de fonctionner normalement.

Ces blocages mettent bien sûr en évidence les difficultés des uns ou des autres à lâcher du lest sur leur parcelle de pouvoir, qu'elle soit politique ou technique. Mais au-delà, et c'est ce qui apparaît malgré tout le plus fondamental, il s'agit de pouvoir a minima offrir les garanties d'un fonctionnement qui soit partagé autour de certains protocoles relationnels qui apparaissent aujourd'hui encore trop implicites et qui n'ont jamais fait l'objet d'une réflexion collective pouvant acter de certains principes fondamentaux.

L'exemple de l'usage de données aux caractères plus ou moins confidentiels selon la nature sensible des informations fournies par la Collectivité aux CCQ est à ce titre significatif des difficultés que pose la relation de confiance établie entre CCQ et Collectivité (exemple : le taux de retard scolaire sur un périmètre donné ou encore la mesure des incivilités et de la délinquance). Si les Conseillers diffusent largement ces données vers la population, ces informations peuvent avoir des effets peu maîtrisables, tels que l'amplification de certaines rumeurs, le désir renforcé de partir des quartiers concernés...L'usage de l'information partagée au sein des Conseils doit faire l'objet d'un débat et de règles communes si l'on veut pouvoir éviter d'une part une rétention trop forte de l'information par la sphère technique ou Politique ou éviter d'autre part le risque que ces informations soient utilisées sans un minimum de maîtrise de la part des CCQ en direction de la population.

« Les conseillers de quartiers n'ont pas de cadre déontologique par rapport à l'information dont ils sont destinataires (ce qui peut poser difficulté : cf sécurité)...Est ce qu'on accorde une place privilégiée aux CCQ par rapport à cette information ? Il y a malaise là-dessus. »

« Ils prennent l'information (ex : un taux de vacance de logement, de salubrité, un taux de précarité de la population...) et ça leur donne une image de leur quartier. Mais que font-ils de l'information après ? Cela oblige les élus et les services à communiquer, à expliquer.Ça nous oblige à la réflexion sur la meilleure manière de communiquer »

D'autres exemples relatifs au processus d'implication des services montre là encore la difficulté à aller jusqu'au bout d'une démarche, si celle-ci n'est pas en tout point partagée par les acteurs les plus concernés. Ainsi la démarche, engagée sur l'un des grands quartiers de Brest, qui a consisté à réaliser une enquête auprès de la population sur sa perception des espaces verts n'a pas eu l'aval des services pour sa réalisation. Ceux-ci n'ayant pas été associés dès l'amont à ses différentes phases, ont perçu cette affaire comme le moyen de faire monter la demande sociale, mettre sous pression les services,

sans s'être préalablement donné la garantie de pouvoir financièrement et techniquement y répondre dans de bonnes conditions.

A l'inverse, certains questionnements portés par les conseils de quartiers ont aujourd'hui du mal à trouver réponses de la part des services qui ont parfois des difficultés à se mobiliser et à réagir promptement lorsque le sujet ne représente pas pour eux un véritable enjeu.

« Si les questionnements intéressent la mairie annexe, on a généralement un retour immédiat...Mais si cela concerne d'autres services, il n'y a pas de retour, pas de réponses. On ne sait pas si nos questions leur sont arrivées, si elles les intéressent vraiment »

Ces protocoles relationnels peuvent organiser les liens entre les parties en présence (élus, services, CCQ). À l'inverse, si ces liens ne sont pas pris suffisamment au sérieux par les uns ou par les autres comme une condition première de l'efficacité de l'action immédiate ou de plus long terme, les protocoles qui pourraient être mis en place afin de mieux réguler la relation entre acteurs, s'ils restent malgré tout nécessaires, seront sans doute dès lors insuffisants pour dépasser la rigidité des rapports préexistants.

Cette réalité nécessite d'instaurer des règles suffisamment transparentes qui soient en mesure de réguler ou cadrer les modes de relations entre les conseils de quartier, les élus ou encore entre les conseils de quartier et les services municipaux ou communautaires.

Un fonctionnement correct des conseils de quartier nécessite un bon fonctionnement des commissions et donc du partenariat entre CCQ, Mairie de quartier, services ville et services communautaires et BMO

La cohérence ne tient pas tant apparemment aux objets qu'un tel dispositif participatif est amené à traiter qu'à la méthode avec laquelle il s'empare de ces derniers et la manière dont il s'arrange du système de relations particulièrement sensibles, car empreint de multiples enjeux de pouvoirs et ou de savoir, que génère l'existence propre des conseils de quartier dans leurs relations à la collectivité.

Certains interlocuteurs locaux ont à ce propos évoqué la possibilité de travailler à la construction d'une « charte de comportement des CCQ avec la Ville » qui baliserait ainsi le fonctionnement des relations entre conseils de quartier, élus et services, et qui permettraient par conséquent d'accompagner le processus actif de construction et d'élaboration de projets en commun selon un déroulement qui serait respectueux de certains engagements mutuels.

« J'aurais souhaité qu'il y ait une charte comportementale. Si on fait des CCQ des éléments d'évaluation, il faut qu'il y ait une méthode partagée et que l'on évite que ce ne soit perçu par les services comme agressant...Si on donne un pouvoir aux CCQ, derrière, il faut être capable de répondre financièrement et techniquement... »

L'extrême sensibilité des uns par rapport aux autres oblige en quelque sorte que soient respectés certains rituels qui garantiraient alors à chacun le respect partagé d'une certaine déontologie dans les relations ainsi mises en œuvre tant sur l'usage propre de l'information diffusée et partagée que sur la manière dont la coopération entre CCQ et services ou CCQ et élus peut s'organiser.

4.4 CLARIFIER LES MODALITES D'IMPLICATION DES CCQ ET LES ATTENTES DE LA COLLECTIVITE

Il existe aujourd'hui de nombreux discours sur le rôle et la place des CCQ à Brest qui montrent le caractère quelque peu ambivalent de la relation qu'entretiennent les acteurs, qu'ils soient élus, qu'ils soient responsables de services, militants d'associations ou habitants, au dispositif. Il génère tout autant, dans les esprits, attractivité et rejet. On lui concède des avantages vite contrebalancés par certains inconvénients. Sa valeur ajoutée vient se heurter bien souvent aux risques pressentis de contre productivité. Ce qui révèle cette difficulté à qualifier clairement les plus values et moins values du dispositif CCQ est bien le flou qui entoure les registres sur lesquels on lui concède un véritable pouvoir et ceux sur lesquels il garde une fonction et un rôle plutôt marginal. Cette difficulté tient aussi au fait qu'à aucun moment les registres de son implication ne se situent sur une échelle de priorités explicite. Il n'y a donc pas de hiérarchie de ses interventions et c'est par conséquent au fil de l'eau que se découvrent les objets et les modalités de son investissement à leur égard.

4.4.1. Une « logique pédagogique » prédominante

Les CCQ s'appuient aujourd'hui sur une logique pédagogique prédominante. C'est par le biais d'une telle démarche que la Collectivité a ainsi pu affirmer sa volonté, d'une part de mieux faire partager et mieux faire comprendre son projet aux membres des CCQ, d'autre part de mieux en expliquer les contraintes.

« On a l'idée de le faire réfléchir (le CCQ) plus globalement par rapport à la Ville et ainsi de les faire grandir en tant que citoyens »

« Donner du sens à tout cela, faire prendre conscience que les processus ne coulent pas de sources, qu'on se heurte à des difficultés dans la chaîne de décision. Il faut qu'ils intègrent cette dimension. »

« Quand les gens comprennent mieux pourquoi on a des contraintes, ça permet d'éliminer des demandes redondantes. Cela permet d'expliquer aux représentants des CCQ les contraintes des services et ainsi de limiter les demandes irréalistes. »

« On sait un peu mieux qui fait quoi ? comment ça fonctionne tout cela. »

« Avant de faire des propositions, il faut que l'on comprenne comment ça marche...Il y a beaucoup de travail réalisé et quelquefois, on peut avoir l'impression que ça se fait en catimini...Mais là on comprend mieux. »

Cette démarche pédagogique s'est appuyée principalement sur cinq axes :

- La présence effective des services dans les groupes de travail, à la demande des adjoints de quartiers, pour expliquer et apporter des précisions techniques sur les dossiers en discussion (aussi bien sur les dossiers relatifs à la gestion quotidienne des quartiers, que sur les dossiers sensibles à l'égard de l'environnement, ou encore à l'égard des projets structurants)

- ❑ L'implication plus ou moins régulière dans les « visites de quartiers » auxquelles peuvent être associés les services dans le cadre d'un diagnostic en marchant
- ❑ La réalisation de réunions interCCQ sur des thèmes sensibles (ex : la sécurité...) ayant pour vocation de présenter la politique municipale tant sur ses aspects stratégiques que techniques.
- ❑ La présentation en avant première aux participants des CCQ des options proposées sur certains grands projets tels que le PLU par exemple
- ❑ L'organisation spécifique de visites destinées aux participants des CCQ du Site des Capucins

C'est dans l'ensemble, autour de la logique « grands projets » et de la logique de « gestion territoriale » que tend à s'exercer principalement cette fonction pédagogique. Dans ce cas, celle-ci répond le plus souvent à une logique de l'intérêt général décidée par le haut lorsque les responsables politiques et les responsables techniques ont déjà une approche construite de l'intérêt général.

On peut alors expliquer les hypothèses de travail, la manière dont on travaille et dont on expérimente les choses, cela par rapport à un public qui accepte de s'élever un peu.

Il faut pouvoir rendre lisibles les processus de décision et ne pas remettre en cause tous les arbitrages. Il faut que l'on puisse dire ce qui est négociable de ce qui ne l'est pas.

L'enjeu principal est bien celui d'une meilleure compréhension et intégration par les participants aux CCQ des projets proposés par la collectivité et plus secondairement celui d'une amélioration continue du savoir faire technique des services en matière de formation grand public et de communication.

Il faut pouvoir prendre en compte les remarques et pas seulement se placer dans un rôle d'information. Il y a nécessité d'intégrer les contraintes et leurs conséquences. Comment accepter de faire prendre en compte les contraintes ? Il y a parfois obligation de déborder de ces contraintes (financières par exemple). C'est ainsi faire les bons choix et sortir d'un mauvais compromis.

4.4.2. Une « logique de recomposition » pour l'instant plus secondaire, voire marginale

« Vous présentez des informations excellentes, des documents superbes, mais on sait que vous ne nous demandez pas notre avis. »

Malgré une perception des conseillers plutôt critique quant aux marges de manœuvre autorisées des CCQ dans le processus de changement conduit à l'échelle des quartiers, certaines démarches engagées avec les Conseils de quartier se sont traduites par la fabrication conjointe de l'intérêt général, soit par le biais d'une dynamique de coproduction de projets, soit par le biais d'une dynamique de recomposition de projets portés par la collectivité locale en étroite collaboration ou non avec d'autres partenaires associatifs ou institutionnels.

Ce mode de production particulier fait suite à une démarche interactive entre les différents acteurs qui échappe le plus souvent au caractère préétabli de l'intérêt général. On a pu assister ainsi à l'échelle des CCQ, soit à la construction partagée d'un projet, soit à son aménagement, soit encore à sa déconstruction-reconstruction. Celui-ci se voit alors remis en cause et reformulé différemment par la recherche de solutions plus adaptées, plus conforme à la reconnaissance mutuelle des protagonistes impliqués dans le projet lui-même.

Dans ces différents registres de coopération désirée ou contrainte, nous retiendrons pour Brest quatre principaux modes actuellement en vigueur :

► *La veille territoriale*

Ce mode de coopération part du principe que les habitants ou acteurs des quartiers ont une connaissance des territoires plus affinés que les services qui ne sont pas, par secteur d'activités, véritablement territorialisés, à l'exception de la direction de la proximité qui, sur chaque quartier, possède son corps d'inspecteurs du domaine public (IDP) en charge de la veille technique. A Brest, les CCQ ont ainsi pu jouer un rôle complémentaire de veille sur certains quartiers de la Ville en apportant des informations utiles à la gestion du territoire.

« Nous avons tendance (service voirie) à privilégier les grands axes. Ça nous a permis (sur ST Pierre et à Bellevue) d'aller dans des endroits oubliés. Ça nous a obligé à aller là...De fait, ça nous permet d'améliorer nos pratiques car il faut bien dire qu'il y a des quartiers où les gens n'écrivent pas. Ils ne viennent jamais se plaindre. Heureusement alors que nous avons parfois ces retours.»

Cet apport s'appuie en grande partie sur les visites de quartier à l'occasion desquelles peut être identifié tel ou tel dysfonctionnement. Une telle démarche n'est pas systématique et reste fonction des initiatives locales. Si son apport a pu être remarqué, cette posture de veille des CCQ n'est pas sans poser de difficultés.

La première de ces difficultés reste la pertinence des informations dont les sources émanent déjà de diverses instances ayant entre autres pour objet celui de la veille territoriale. Il existe à Brest en effet une multiplicité d'espaces et de lieux en charge d'alimenter la réflexion sur ce sujet comme l'observation mise en œuvre par les services de droit commun via le corps des ingénieurs, celle prise en charge au travers le travail quotidien des IDP par la Direction de la proximité, les rencontres régulières entre les IDP et les maires adjoints, leurs outils de liaison avec les services de droit commun, le site WEB, ou encore les visites de quartier ; celle assumée par les corps de métier spécialisés comme les médiateurs, ou encore celle construite à partir des dispositifs contractuels existants (CLS, Contrat de Ville, GUP). Le risque est alors que l'information se disperse ou que celle-ci soit perçue par les services comme preuve de leur insuffisance et comme une interpellation permanente pas toujours très appréciée car peu canalisée..

La veille n'est pas une problématique qui manque d'investissement à Brest, le risque serait plutôt que les CCQ ne deviennent une instance supplémentaire qui se superpose à un ensemble déjà bien fourni.

« Ce devrait être une instance de réflexion plus que de veille. Sur la veille, il y a déjà ce qu'il faut. »

La seconde difficulté est de pouvoir assurer le lien entre toutes ces instances sur les territoires quartiers et rendre ainsi cohérent l'ensemble du système.

« La séparation entre instances de réflexion et instances de gestion apparaît nécessaire. Car il faut avant tout mettre de l'ordre par rapport aux difficultés du fonctionnement courant et la lisibilité du processus de décision en matière de gestion ; il faut éviter les superpositions. Sur la partie gestion, aujourd'hui les CCQ n'apportent pas de réelle Valeur Ajoutée car il existe plein de choses. (GUP, IDP, Visites de quartier ou encore réunions de travail ad hoc (Opac = propreté ; Enfin la troisième Cub = espaces verts)) »

La troisième difficulté est plutôt celle de l'efficacité recherchée et d'un possible ajustement du lien qui lie entre elles toutes ces instances censées intervenir dans le domaine de la veille territoriale.

« Il n'y a pas eu de réflexion entre les CCQ, leurs objectifs et les instances ou outils par ailleurs déjà en vigueur (visites de quartier, IDP, CCQ). »

« Sur la veille territoriale, il faut partager la méthode. La veille ne s'improvise pas...Le risque, c'est que tout cela revienne comme un boom rang et que ce qui soit produit pose plus de problèmes que de solutions. »

Ainsi, si l'on perçoit la difficulté de faire des CCQ un outil reconnu de la veille technique à l'échelle des quartiers, leur rôle dans ce domaine pourrait plus sûrement trouver une légitimité en aval du processus, soit au moment où les services techniques ont des choix à formuler dans le déroulement concret de leurs interventions sur le terrain. Les CCQ pourraient, en fonction de leur connaissance des quartiers, donner un avis autorisé sur les priorités d'intervention et la manière dont il faudrait communiquer en direction de la population.

Quelles réponses a t'on apporté aux 40 questions posées par les habitants de tel ou tel quartier sur les problèmes de circulation et de stationnement ? À partir d'une liste produite par les habitants, c'est nous, les services, qui décidons de l'ordre du traitement . Lorsqu'on n'a pas d'argent pour le faire, on peut répondre plus tard. Peut-être que les CCQ pourraient définir la hiérarchie des travaux ou des interventions à réaliser, les priorités à donner ?

► l'expertise d'usage

Ce mode de coopération part du principe que les habitants détiennent une expertise du fait de leur connaissance des quartiers, de leur expérience singulière du territoire. Celle-ci leur donne un point de vue qualifié dans différents domaines qui prend appui soit sur une pratique régulière des lieux, soit sur une connaissance particulière du territoire, soit encore sur un usage éprouvé des services.

« Cela permet de mieux étayer les questions que se posent les élus grâce à la réaction des conseillers, grâce à la perception et au vécu des gens du quartier (retard, incompatibilité, manque de cohérence...) »

L'expertise d'usage est ainsi perçue par les élus ou les services positivement comme fonction de « déminage » préalable à l'échelle de projets de petite ou de plus grande ampleur.

« Avec les CCQ, on dispose d'un temps d'avance par rapport à ce qui va se passer, à ce qui va arriver. Cette « expertise du quotidien » permet d'anticiper, cela joue en quelque sorte un rôle de déminage plutôt que de prendre de front les problèmes ».

Ex : la place Napoléon à Bellevue. Le fait que dans le CCQ il y ait certains commerçants, cela a permis de déminer certains problèmes. »

Ainsi, l'expertise particulière des CCQ serait, par leur connaissance collective de la population des quartiers, de pouvoir jouer une véritable « fonction miroir » susceptible de révéler, aux yeux des élus et des services, les risques d'incompréhension sous-jacent des projets par la population elle-même et ainsi de pouvoir anticiper les ajustements nécessaires à l'évolution des projets.

« On a la réaction directe d'un échantillon de population. Ça nous fait un retour...une sorte de feed back »

« Avec le renouvellement, on risque de repartir dans un cycle de formation des nouveaux conseillers. Ça on sait faire...Mais là où c'est intéressant, c'est d'être pertinent par rapport à l'alerte que représentent les CCQ à l'égard des projets. C'est plus difficile pour nous, mais c'est plus intéressant... Ce qui est important, c'est qu'il y ait une discussion collective.

Ex : le plateau des capucins, ça intéresse l'agglo, mais ça aura des effets spécifiques à l'échelle du quartier de Saint Pierre. Dès lors, les gens de saint-Pierre se montrent très motivés...et s'attendent à être entendus.

Ex : à l'inverse, le projet de Pontanézen qui est la recombinaison complète d'un micro territoire au sein du grand quartier, les gens de l'Europe s'en foutent ...ils s'intéressent plus au déplacement de certains containers qu'au projet de Ponta par lui-même. »

La question de l'expertise d'usage est cependant contrecarrée dans la pratique sur un certain nombre d'exemples concrets qui ne lui ont pas donné raison et ont généré des tensions entre les conseils de quartier et les responsables techniques de la collectivité, notamment sur la production de diagnostics locaux. L'expertise d'usage dont peut se prévaloir les participants aux CCQ ne constitue pas en effet un acquis réellement partagé par le système d'acteurs et repose à nouveau les questions de méthodes et de procédures comme enjeux centraux des modes de faire et de relations entre les CCQ et les services.

Quelques exemples illustrent ce propos :

Le premier exemple concerne le désir de certains CCQ de réaliser un diagnostic sur des problématiques qui les préoccupent à l'échelle de leur quartier. Ce fut ainsi le cas de diagnostics réalisés sur l'insertion des handicapés dans l'espace public à Bellevue ou encore sur la sécurité des enfants aux abords des écoles. Ces démarches de diagnostics se sont généralement organisées à l'échelle des CCQ sans que soient directement associés les services de la collectivité les plus impliqués. Le résultat fût que, dans l'un et l'autre cas, le travail des CCQ n'a pas trouvé de la part de la collectivité un écho à la hauteur de l'investissement fourni par les conseillers. Ils ont plutôt perçu les résistances des services à prendre en considération leurs remarques à cette occasion.

Ce qui nous manque, c'est la reconnaissance

« Ils (les services) ne comprennent pas toujours qu'on est partenaire. On a une complémentarité à trouver. Il faut qu'ils nous prennent comme partenaires et qu'ils ne nous considèrent pas comme des rebelles. »

« On les a laissé partir en électrons libres...Les services centraux ont mal vu le problème »

De même, certains conseils de quartier ont tenté de donner leur avis sur la prise en considération des problèmes de handicaps dans le réseau de Bus. Le manque de reconnaissance ressenti à l'échelle de certains services se traduit aussi par un manque de reconnaissance à l'échelle de certains partenaires privilégiés de la collectivité.

« Quel quartier a été consulté sur les lignes de bus ?

Cela fait deux ans qu'on a demandé une réunion avec Bibus sur les personnes handicapées. On n'a toujours rien, pas de réponse non plus de l'élue en charge des transports...On nous écoute, mais il n'y a pas de suite...ça m'a dégoûté de continuer dans les commissions déplacement »

► Le conseil auprès de la collectivité

Ce mode de coopération prend appui sur l'idée que le processus de décision démocratique doit pouvoir s'étayer d'autres points de vue que ceux des seuls élus et des services en charge de faire des choix et de décider. La démocratie participative peut alors jouer un rôle effectif de conseil auprès des élus et donc éclairer le processus de décision en apportant un point de vue légitime et un avis collectif sur des objets qui intéressent la collectivité.

« Il y a des gens qui sont des élus municipaux, qui ont des décisions à prendre et des comptes à rendre. Le CCQ est bien là pour éclairer les élus sur tel ou tel aspect »

« la fonction essentielle pour moi des conseils de quartier, c'est qu'ils puissent donner un avis aux élus...Ce ne sont pas des relais. À la rigueur, ce peut être un des effets produits...Mais ce qui est plus fondamental, c'est que l'on a besoin de prendre des décisions et que l'on a besoin de l'avis d'autres gens. »

« Moi, je suis là pour aider les élus à prendre des décisions. Je ne veux pas être là en revendication permanente... Il y a des associations de défenses, d'intérêts particuliers pour cela. On est là pour défendre l'intérêt général...On n'est pas là pour défendre les intérêts d'une association de quartier. »

Néanmoins, cette fonction de conseil n'apparaît pas « naturelle » dans la conduite du changement, nécessitant sans aucun doute de donner du temps au temps pour que se réalise une meilleure perception du rôle dévolu aux CCQ dans certains processus de transformation de la ville et des quartiers.

« Les CCQ ne sont pas sollicités par les services pour avis...On est toujours obligé d'aller au-devant des services pour impliquer les CCQ »

la place des CCQ peut être perçue comme pouvant bénéficier d'une situation d'entre deux (ni décideur, ni protagoniste de tel ou tel projet), et par conséquent d'une posture de distanciation intéressante et de recul que d'autres acteurs de la vie locale ne détiennent pas habituellement (comités de défense, associations...).

L'exemple de ce qui s'est passé Place Guérin est à ce titre illustratif d'une difficulté des services à sortir de la seule logique technique au nom de l'intérêt général, confrontés aux seuls riverains accrochés à la défense de leur intérêt particulier.

« L'intérêt serait de pouvoir compter sur une population plus large. Les CCQ pourraient permettre le recul nécessaire »

Pour pouvoir donner un avis dans de bonnes conditions, le conseil doit pouvoir être sollicité le plus en amont possible des projets pour que celui-ci soit valide et efficace.

Le CCQ doit rester dans son rôle de force de proposition avant la prise de décision par les élus. Il faut donc qu'il soit consulté préalablement à la décision et non pas ensuite informé.

Néanmoins, la fonction de conseil présente une double contrainte : pour la mener à bien, les acteurs locaux parlent en premier lieu d'une nécessaire acculturation de la fonction de conseil par les CCQ qui ne peut s'acquérir rapidement sans avoir collectivement produit, sur le sujet, une « culture commune » a minima.

« Ça ne fait que deux ans qu'on travaille. Ce n'est pas suffisant pour donner le meilleur de nous-mêmes. »

« La construction des projets se réalise dans la confrontation. Pour un élu, il faut un mandat pour se mettre dans le coup. Il faudrait aussi un mandat pour un conseiller de quartier car il y a d'abord un temps de digestion, puis un temps de travail, enfin un temps réel de concertation. »

En second lieu, pour jouer ce rôle, pour donner un avis éclairé sur tel ou tel objet ou sujet, les CCQ ont besoin qu'on leur donne les moyens de se constituer en « collectif intelligent », capable de mesurer le jugement produit et ainsi de donner un point de vue autorisé. La question des moyens que se donneront les CCQ à l'avenir pour construire leur avis reste une question éminemment stratégique à laquelle certains élus ont envie d'adhérer et d'autres de résister.

« Construire un avis collectif, c'est extrêmement intéressant dans l'idée, mais ça pose problème par rapport aux moyens qu'on leur donne »

« Faut-il encourager le conseil de quartier à aller chercher plus loin ? chercher de l'information ? Ce n'est pas notre rôle de les inciter à aller plus loin. Si c'est intéressant que les gens prennent l'initiative de creuser la question, on n'a pas à les solliciter...Ils n'ont pas à décider à notre place »

► La coproduction de projets

C'est sans aucun doute sur ce registre de coopération que les CCQ sont restés les moins productifs jusqu'à présent. Peu de projets à leur initiative ou à l'initiative de la collectivité ont émergé et se sont structurés à partir d'une réflexion commune des CCQ en lien direct avec la collectivité locale. Ils existent, mais restent extrêmement marginaux par rapport aux autres fonctions présentées plus en amont. Cette démarche de coproduction de projets est plutôt le fait d'autres dispositifs tels que le Contrat de ville ou encore le CEL. L'idée originelle est bien que l'on puisse, grâce à un rapprochement des points de vue, produire des actions qui soient le fruit d'un compromis positif entre la maîtrise d'ouvrage du projet et les attentes de ses futurs utilisateurs.

« il y a toujours un décalage entre ce que nous voulons faire et la manière dont c'est perçu par la population »

Si les exemples de cette coproduction entre CCQ et collectivité restent peu nombreux, leurs réalités concernent essentiellement de petits projets sur lesquels l'apport direct des CCQ laisse apparaître une plus value évidente. Un premier exemple est celui de la définition avec la Ville des emplacements réservés à l'implantation de bancs sur un quartier ou encore les circuits réservés aux cheminements piétons.

Un autre exemple est la réflexion qu'a menée le CCQ de Saint Marc sur la question de l'animation. La logique traditionnelle voulait que celle-ci se déroule exclusivement sur l'ancien bourg de Saint marc. La commission animation du CCQ s'est alors penchée sur la

question et a proposé, tant sur le contenu que sur la forme, que celle-ci se déroule ailleurs, sur d'autres sous quartiers. Elle a ainsi proposé en accord avec la mairie de quartier que l'animation se déroule plus largement sur l'ensemble du grand secteur.

« Sur le quartier Saint Marc, l'animation s'est diffusée sur les différents sous quartier grâce à la commission animation »

4.4.3. Une logique généraliste face aux logiques spécialisées

Une autre difficulté du dispositif est celle de son statut, de sa place par rapport aux dispositifs existants dans le cadre de procédures banalisées du droit commun. Pour le dire autrement, sur un certain nombre de projets sociaux ou urbains, des dispositifs d'information ou de concertation de la population sont prévus qui accompagnent généralement leur déroulement de l'amont à l'aval. Les CCQ viennent alors se superposer à des procédures déjà existantes : les commissions de consultation de services publics (déchets, chaleur, transports publics), les réunions publiques obligatoires, les enquêtes publiques, les commissions habitat et cadre de vie du Contrat de Ville, les instances de concertation du PEL, les réunions relatives aux ORU...

« Dans le domaine de la démocratie, on est en train d'étendre le mal français...Et jamais on ne supprime ce qui existe. On gère l'empilement des procédures et des dispositifs »

La collectivité a beaucoup progressé dans la concertation...Il y a accumulation de dispositifs, des dispositifs qui ont été inventés au fil de l'eau.

« le conseil de quartier est un échelon supplémentaire qui parfois fait doublon avec les réunions publiques, ou celle du Contrat de Ville par exemple »

Les démarches engagées par la Ville et qui ont consisté à associer la population aux projets qui l'intéresse n'ont pas attendu les Conseils de quartier pour se faire.

« On n'a pas attendu les CCQ pour faire de la participation-concertation. On a rajouté un dispositif...Alors, comment va-t-il s'articuler avec les autres ? Pour les Services techniques, il y a bien souvent une véritable incompréhension. Par rapport aux réunions de riverains par exemple, on rajoute une couche. Ils se posent alors la question de qui doit on aller voir. »

« Les grands projets structurants ont des dispositifs propres de concertation. Il dès lors difficile de trouver une valeur ajoutée à la présence des CCQ. Peuvent ils être un relais pédagogique à l'égard de la population ? »

La conséquence de cela, c'est que les CCQ ont du mal à trouver un écho favorable là où la concertation s'est jusqu'à présent mené sans lui.

« Sur Europe, les réunions publiques sont particulièrement intéressantes. La concertation est bien structurée depuis des années...C'est le fruit d'un travail de 10 à 15 ans. C'est vrai que c'est le quartier où les gens sont particulièrement intéressés.

« La mobilisation des habitants et de leur avis ne passe pas par les CCQ. À Pontanézen, il y a les ateliers, les réunions publiques, la rencontre se construit de façon ad hoc à chaque fois. »

La difficulté est bien l'articulation et complémentarité qu'il est désormais possible de tirer de cette diversité des modalités d'implication citoyenne à l'égard du projet municipal et du rôle spécifique que peut jouer dans ce contexte les CCQ.

5. MESURER LES MOYENS INDISPENSABLES A SON FONCTIONNEMENT

La question de l'efficacité du dispositif nous renvoie principalement à la question de ses moyens de fonctionnement.

Plusieurs registres sont directement concernés par cette réflexion sur les moyens.

5.1 DEVELOPPER AUTREMENT LA FONCTION DE MANAGEMENT

Une première difficulté exprimée par les élus de quartier tient à leur relatif isolement en terme de management du dispositif sur leur secteur. Malgré l'existence d'un collègue élus sur chacun des quartiers, la place des adjoints de quartier reste centrale lorsqu'elle n'est pas « unique ». La difficulté ressentie en terme de management est bien le manque de partage des responsabilités sur la gestion du dispositif à leur échelle. Ces derniers se vivent comme trop isolés et insuffisamment soutenus par leurs collègues dans la gestion et l'animation du dispositif.

« Les élus sont très pris. Peu d'entre eux participent vraiment aux CCQ...Il n'y a pas de suivi systématique de leur part »

«Les autres élus sont très peu présents. Je ne les sens pas passionnés, car ils sont très pris par ailleurs. Ils ont d'autres fonctions ...Les Conseils ne font pas partie de leurs priorités »

La question d'un meilleur partage des responsabilités entre élus doit pouvoir à terme substituer au fonctionnement très centré sur la personnalité des adjoints de quartier un fonctionnement plus partagé autour de la constitution d'une véritable équipe d'élus assumant de manière collective son rôle dans cette affaire à l'échelle de chaque quartier.

Mais, au-delà de la disponibilité nécessaire pour s'y investir, c'est aussi l'appréhension que les uns et les autres ont de leur difficulté à gérer ce type de dispositif qui est en cause autour de deux éléments essentiels : le choix des thématiques et des objets ou encore l'animation propre des réunions avec les conseillers.

Certains élus appréhendent la manière dont vont pouvoir se dérouler les séances à venir...Le fait que ce soit un dispositif nouveau, qui demande un certain investissement personnel, une certaine capacité d'animation et de dynamisation pose la question propre d'un déficit de formation des élus quant au management de ce type de démarche à l'échelle des quartiers. Imaginer à l'avenir un développement de la formation des élus pourrait permettre en partie de résoudre certaines de ces difficultés.

5.2 RENFORCER LA FONCTION D'UN SUIVI PLUS OPERATIONNEL

Une seconde difficulté rencontrée dans la gestion du dispositif est le manque de moyens accordés au suivi tant du fonctionnement que de l'organisation des CCQ.

La création du Dispositif n'a en effet pas eu pour effet la mise à disposition de personnel autre que celui déjà présent sur les quartiers. Seule la procédure de recrutement a permis, dans le cas de certains départs de personnels attachés aux mairies de quartier, de leur substituer des agents de plus grande qualification dont la fonction est de s'occuper, en plus de leur fonction première, des CCQ. Les moyens d'accompagnement par les mairies annexes sur leur organisation et leur fonctionnement bougent donc plutôt à la marge et continuent de poser certaines difficultés tant en terme de suivi que de dynamisation du dispositif.

Ainsi, toutes les tâches de préparation des réunions, de compte rendu, de contacts et de lien entre CCQ et services de droit commun, de bilan et d'évaluation du dispositif, en bref, toute la fonction ressource au service des conseils de quartiers apparaît relever plutôt d'une mission au caractère secondaire que de tâches prioritaires menées à l'échelle de la Direction de la proximité.

5.3 CONSOLIDER LA MISSION D'ACCOMPAGNEMENT DU DISPOSITIF

Une troisième difficulté concerne la différenciation des niveaux de connaissance des Conseillers et par conséquent la difficulté à fabriquer une culture commune de l'action publique qui les aident à fonctionner sur une dynamique plus collective qu'individuelle.

L'une des missions premières d'accompagnement du dispositif serait de renforcer la formation des conseillers sur deux registres essentiels :

- ❑ la connaissance du fonctionnement des institutions publiques
- ❑ l'aide méthodologique sur le plan opérationnel directement dictée par leurs fonctions à venir (fonction de conseil ; fonction de développement et de coproduction de projets).

6. EN CONCLUSION

L'enjeu du renouvellement des Conseils de quartier à Brest ne pose pas tant la question de la motivation ou encore de la mobilisation de la société civile à l'égard du dispositif, que celle de son sens politique et de sa légitimité à s'inscrire dans le processus plus général de construction et d'élaboration de l'intérêt général. Et par conséquent de la méthode et des moyens qui lui seront donnés pour mener à bien sa mission.

Plusieurs questions stratégiques sont au cœur de la réflexion sur le renouvellement des Conseils de quartier à Brest.

Ces questions sont les suivantes :

- Comment renforcer la dimension collective de ces Conseils?
- Comment permettre une meilleure lisibilité de leur implication dans la vie locale ?
- Quels sont les leviers de leur véritable implication ?
- Quelle articulation avec les autres dispositifs participatifs ?
- Selon quelles règles du jeu tant à l'égard des élus que des services ?

Voici quelques pistes de réflexion pour chacune d'entre elles qui pourront alimenter le débat local sur le devenir du dispositif

6.1 COMMENT RENFORCER LA DIMENSION COLLECTIVE DES CONSEILS DE QUARTIER

Bien que composés de participants issus de différents collèges (Elus, Personnes qualifiées, Habitants, Associations), les conseils de quartiers ne pourront espérer une place réellement reconnue que si le dispositif vient conforter le caractère collectif et non individuel de son positionnement dans l'espace public, la question de la représentativité effective des conseils restant secondaire.

Renforcer leur dimension collective, c'est tout d'abord leur permettre de développer en leur sein une culture commune de l'action publique. C'est d'autre part pouvoir ainsi les reconnaître comme des collectifs qualifiés, susceptibles de comprendre les enjeux qui s'expriment à l'échelle de la ville et des quartiers et par conséquent capables de donner un point de vue utile à la collectivité qui la fasse avancer plus « intelligemment » sur la construction et l'élaboration de l'intérêt général.

Renforcer leur dimension collective, c'est d'une part donner les moyens aux conseillers de se forger ensemble une « culture commune » et d'autre part favoriser la reconnaissance des conseils de quartier en tant que collectif structuré et interlocuteur privilégié et légitime de la Collectivité.

Pour se faire, trois moyens essentiels pourraient renforcer leur posture collective et in fine leur cohésion interne:

- ❑ Le premier serait, bien entendu, de poursuivre la démarche pédagogique en direction des conseillers
- ❑ Le second serait de renforcer de manière plus ciblée et peut être plus stratégique la formation des conseillers afin de leur donner des outils et des moyens concrets d'assumer pleinement leur mission.
- ❑ Le troisième serait de leur offrir une logistique suffisante de la part de la Direction de la proximité qui soit capable, comme elle tente de le faire aujourd'hui avec ses moyens limités, d'alimenter et d'accompagner en terme de ressource l'ensemble du dispositif à l'échelle quartier et inter quartiers.

6.2 COMMENT PERMETTRE UNE MEILLEURE LISIBILITE DE LEUR INSCRIPTION DANS LA VIE LOCALE ?

La question de la lisibilité du dispositif se pose tout autant pour les conseils de quartier que pour les élus ou encore les services. Le flou qui entoure aujourd'hui la place et le rôle des Conseils ne permet pas à chacun de s'y retrouver véritablement.

La question qui se pose ici est bien celle de la place des Conseils de quartier à l'égard des politiques municipales dont les répercussions et les incidences peuvent avoir des effets tangibles sur les quartiers.

La difficulté à laquelle se trouvent confrontés les Conseils de quartiers et la ville aujourd'hui est bien celle d'une identification claire des enjeux à l'échelle de chaque territoire qui peuvent d'une manière ou d'une autre concerner directement les Conseils de quartier à court, moyen ou long terme. Il manque un véritable fil directeur qui permettrait à chacun de situer plus précisément les questions stratégiques auxquelles seront confrontés et sollicités les conseils de quartiers durant le mandat qui est le leur.

Ce « diagnostic territorial », nécessaire à une lecture plus explicite des enjeux, devrait pouvoir être alimenté d'une part par les élus (élus de quartier et élus thématiques) et par les services techniques sur la base des projets en cours ou à venir ou encore sur la base de problématiques à défricher, enfin par les conseillers eux-mêmes sur la base de leurs attentes et préoccupations collectives.

Ce travail d'identification des objets et enjeux de débat à l'échelle de chaque quartier, réuni et débattu lors des séances plénières, devrait ainsi pouvoir plus concrètement délimiter les champs privilégiés qui intéresseront les conseils à l'échelle particulière de chaque quartier ou secteur de ville. Ainsi, le partage a minima d'un diagnostic territorial et par là même du rôle particulier attendu des Conseils devrait permettre de rendre plus lisible à chacun (élus, services, conseillers) l'investissement qu'il devra fournir dans le futur. C'est l'occasion ainsi de constituer un « référentiel commun » entre élus, services et conseils de quartiers qui accompagne une stratégie partagée des acteurs à l'échelle de chaque quartier.

6.3 QUELS SONT LES LEVIERS POSSIBLES DE LEUR IMPLICATION ?

"je reste persuadé que c'est le contenu de la réunion qui importe : il ne faut pas qu'on s'interdise de parler des sujets qui intéressent les gens, il faut trouver des sujets qui les mobilisent.. Si c'est calme, consensuel, ça devient monotone"

Il faut pouvoir tout d'abord distinguer dans l'implication des Conseils de quartier ce qui relève de l'apport singulier de la collectivité à leur égard de ce que produisent comme valeur ajoutée les Conseils de quartiers vis-à-vis de la Collectivité.

Cette question centrale du produit de l'échange et par conséquent de la plus value apportée par la dynamique participative des conseils de quartier apparaît essentielle car elle risque de dicter à terme le degré d'investissement que la Ville sera prête à mettre dans le dispositif.

Si celui-ci s'est jusqu'à présent particulièrement focalisé sur une logique pédagogique prédominante et par conséquent plus particulièrement mobilisé sur le registre de « l'implication citoyenne » en se donnant de nombreux moyens de satisfaire les conseillers sur la connaissance du système local, sur l'information concernant les politiques mises en œuvre et les projets en cours ou à venir, il s'est moins penché sur le registre de « la transformation de l'action publique » ou encore sur celui du « développement local ».

Ainsi, les CCQ ont-ils été plus particulièrement absorbés par la découverte des ambitions de l'action publique, de ses rouages, de ses modes d'action et de ses contraintes plus que par leur fonction d'accompagnement du changement, soit leur capacité à transformer certaines pratiques inadaptées de la Collectivité ou encore à proposer, accompagner et mettre en œuvre des actions innovantes ou expérimentales dans différents domaines.

L'enjeu aujourd'hui est de pouvoir trouver un meilleur équilibre entre la logique descendante (pédagogie) qui absorbe une bonne partie de l'énergie dépensée par les élus et les services et consommées par les conseillers et la logique remontante (transformation de l'action publique ou développement local) dont pourra s'enquérir la Collectivité pour mieux accompagner son projet. Si le déséquilibre continue de s'exercer entre logique descendante et logique remontante, le risque est que l'on s'épuise du côté de la collectivité qui n'aura pas trouvé en échange suffisamment de valeur ajoutée lui permettant de mieux accompagner son projet et du côté des Conseillers qui n'auront pas trouvé dans cet échange avec la Ville les points d'appui suffisant pour lui être vraiment utile, ceux-ci ne se satisfaisant plus de la seule démarche pédagogique pour exister.

Les Conseils de quartier ressentent la nécessité de passer à un second stade de leur évolution qui soit désormais plus opérationnel.

Ainsi, comme nous l'avons vu plus haut, deux lignes directrices semblent pouvoir constituer les leviers principaux de l'identité à venir des Conseils de quartier :

- Le premier levier est celui de la « **fonction de conseil** » dont l'opérationnalité passe par le fait qu'à l'initiative de la Collectivité, des élus ou des services, sur certains projets ou certaines politiques, les CCQ soient sollicités en direct pour donner un avis au même titre que d'autres instances comme les Conseils de développement ou encore les Conseils Economiques et Sociaux peuvent le faire sur d'autres sujets ... Cette fonction de conseil suppose dès lors que les CCQ puissent se donner les moyens d'exercer véritablement leur pouvoir en produisant un argumentaire qui aide effectivement la Collectivité (élus et services) à prendre certaines décisions délicates

ou moins délicates. Pour ce faire, les CCQ devront apprendre à se constituer un point de vue collectif (qu'il soit partagé ou contradictoire) et se forger à l'exercice d'une véritable responsabilité à l'égard de la collectivité.

- Le second est celui de la « **fonction de développement** » dont l'opérationnalité passe par une démarche de coproduction avec la Collectivité sur certains projets afin de lui apporter les ressources complémentaires dont elle aurait besoin. Ce mode de production particulier s'inscrit dans une démarche interactive entre les différents acteurs (élus, services, autres institutions et CCQ) qui ensemble construisent les fondements d'un projet pour lequel l'intérêt général n'est pas préétabli. La participation à un diagnostic local comme cela a pu se faire sur la question du handicap ou encore de la sécurité des sorties d'écoles dans une perspective d'aménagement ou d'amélioration du service au public est à ce titre emblématique de ce que pourrait être cette fonction particulière.

6.4 QUELLE ARTICULATION AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS PARTICIPATIFS ?

Les CCQ ont une mission généraliste à l'échelle des quartiers ou de la ville par le biais des groupes de travail InterCCQ. Les autres dispositifs de participation ou de concertation restent très attachés à des objets spécifiques, des dispositifs particuliers et sont, par essence, beaucoup plus spécialisés et beaucoup plus ciblés dans leur vocation.

Il y a dès lors un risque évident à ce que les CCQ ne soient pas perçus comme des espaces ad hoc dans lesquels peuvent se débattre les problématiques locales. Et qu'ainsi progressivement, si ce n'est déjà le cas, l'essentiel des enjeux de confrontation et de débat leur échappe du fait de la segmentation des objets et des instances publiques dont ces derniers relèvent, et que par conséquent « l'utilité sociale » des CCQ perde très vite son sens. Les conseils de quartier seraient alors vécus comme un dispositif supplémentaire qui viendrait se rajouter aux autres sans y apporter de plus value nouvelle.

Il y a nécessité dès lors de bien distinguer les niveaux de participation.

Les CCQ n'ont pas vocation a priori à fédérer l'ensemble des démarches qui font appel, dans leur dynamique propre, aux habitants ou usagers. Il faut aussi rester attentif à ce qu'ils ne viennent en doublon de celles-ci au risque d'invalider les CCQ et d'en minimiser la force. Il faut alors clarifier les relations entre ces divers espaces de concertation et les CCQ car aujourd'hui l'ambiguïté est toute entière sur la place respective que doivent tenir les uns et les autres dans la dynamique plus générale de participation. Ainsi, des associations de parents d'élèves vont plutôt privilégier leur investissement dans le cadre du CEL que dans le cadre des CCQ car leur contribution à cette échelle sera dans leur esprit a priori plus pertinente. La question est alors celle de la place des CCQ vis-à-vis d'un tel dispositif. Ceux-ci y ont-ils un rôle à jouer en terme de participation qui soit complémentaire à celle prévue dans le cadre du CEL ? Il ne peut y avoir de principe arrêté à cette échelle. On pourrait imaginer seulement que si le CEL veut, sur la politique éducative, s'entourer d'un avis complémentaire par le biais des CCQ, rien ne l'empêche en effet de le solliciter. De même, on peut imaginer que si un CCQ veut s'emparer de la question éducative sur tel ou tel aspect, son avis pourrait tout à fait intéresser le CEL dans sa réflexion et lui apporter un avis éclairé. La difficulté tient plutôt à la gestion des articulations entre ces différentes instances plus qu'au risque de superposition. Il faut pouvoir s'assurer que, quelle que soit l'origine de la demande ou sollicitation, que celle-ci vienne plutôt de la collectivité ou plutôt

des CCQ eux mêmes, le rapprochement entre la Collectivité et les CCQ s'établira sur la base d'un protocole relationnel accepté de part et d'autre. C'est à cette seule condition que l'articulation entre les diverses instances de participation pourra jouer effectivement un rôle complémentaire et efficace au regard de l'action publique plutôt que concurrente ou redondante. C'est à cette seule condition que pourra être explicité l'apport spécifique que seraient censés remplir les CCQ dans une démarche de ce type.

Tout autre est l'idée que sur certains sujets de politique générale ou de projets plus stratégiques comme les PLU par exemple, les membres des CCQ puissent être informés en priorité avant même que ne se déroulent les réunions publiques ou instances spécifiques de concertation à l'égard de la population. Il s'agit dans ce cas d'une démarche convenue avec la Ville et ses services de pouvoir ainsi non seulement reconnaître les conseillers comme des partenaires privilégiés, mais surtout de pouvoir ainsi contribuer indirectement à leur formation via les projets centraux de la Collectivité, celle ci pouvant tirer en contre partie bénéfique de « l'effet déminage » que sont censés produire les conseils de quartier par leur réaction à chaud.

6.5 QUELLES REGLES DU JEU PEUVENT ORGANISER LE SYSTEME DE RELATION ENTRE CCQ ET COLLECTIVITE ?

L'un des enjeux majeurs de la réussite ou non du dispositif passe par sa capacité à se faire reconnaître par ses interlocuteurs et à gérer des « relations saines » tant à l'égard des élus, des services que des autres institutions.

L'une des grande difficulté des CCQ est bien leur reconnaissance comme instances légitimes à pouvoir discuter et débattre de sujets qui d'un côté concernent le registre du politique et de l'autre le registre du technique. Si les élus ont une légitimité de représentation qui leur permet ainsi de décider des politiques à mettre en œuvre, les services ont quant à eux une légitimité de compétence qui leur permet de dire comment mettre en œuvre. Les uns ont une légitimité du « dire », les autres une légitimité du « faire ». Les CCQ ont une légitimité fragile, qui leur est concédée, et n'ont pas d'autres solution pour gagner en reconnaissance que de se plier à certaines règles pour éviter que ne se lèvent des barrières contre productives à leur égard.

Ces règles relationnelles sont nécessaires à codifier un minimum, d'une part pour rassurer les interlocuteurs politiques et techniques qui ne perçoivent pas naturellement l'apport positif que sont censés produire les CCQ à l'égard des politiques publiques et d'autre part pour rappeler ce par quoi la reconnaissance mutuelle entre CCQ et Collectivité peut se réaliser.

Ainsi la détermination d'un certain nombre de règles du jeu semble nécessaire. Nous n'en esquisserons pas ici une liste qui demanderait plus ample réflexion et débat avec l'ensemble des protagonistes. Nous pouvons seulement prendre un exemple significatif d'un mode de faire qui pourrait aider à un rapprochement nécessaire des acteurs entre eux.

Ainsi, la réalisation d'un « diagnostic en marchant » qui peut nécessiter soit un protocole d'observation (comme ce qui s'est fait sur le handicap, sur les sorties d'école ou encore sur les chemins piétons...), soit une enquête auprès de la population (comme ce qui s'est fait sur les espaces verts), demanderait pour que celui ci se transforme en diagnostic partagé entre les élus, les services et les conseillers plusieurs règles du jeu telles que :

- ❑ Un partage du sujet
- ❑ Une discussion sur les objectifs recherchés à l'issu du diagnostic
- ❑ Un accord sur la méthode la plus appropriée
- ❑ Une assurance sur les moyens dont on peut disposer pour répondre aux problèmes identifiés
- ❑ Une estimation à terme des conséquences politiques, techniques et financières du traitement approprié de la question.
- ❑ Enfin un partage des résultats et de la stratégie pour répondre à la problématique posée.

L'idée suggérée par certains acteurs locaux d'une possible formalisation de « charte de comportements » qui lierait entre eux les CCQ, les services et les élus, nous semble assez indispensable d'une part pour engager le dialogue entre les protagonistes et décrire certaines relations parfois difficiles, et d'autre part dans l'optique de jalonner les conditions futures d'une possible coopération.

De tels protocoles relationnels devraient ainsi pouvoir conforter la place et le rôle des CCQ dans le paysage local.