



LES CONSEILS CITOYENS : UNE RÉVOLUTION DÉMOCRATIQUE

La politique de la ville vise à réduire les écarts de développement entre les territoires, à restaurer l'égalité républicaine dans 1 500 quartiers et à améliorer les conditions de vie de leurs 5,5 millions d'habitants. La loi de programmation pour la Ville et la Cohésion urbaine du 21 février 2014 a rénové cette politique publique en l'inscrivant dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, et en prévoyant la mise en place de conseils citoyens dans le cadre des contrats de ville. Chargé de la mise en œuvre de la politique de la ville, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) suit et accompagne ces nouvelles instances à travers lesquelles se réaffirme le caractère participatif de cette politique publique transversale.

UNE NOUVELLE FORME DE PARTICIPATION PLUS AUTONOME ET CRÉATIVE

Dans un contexte d'interrogation sur la décision publique et de remise en cause de certaines formes d'exercice du pouvoir jugées par trop « descendantes », la politique de la ville, depuis ses débuts, a insisté sur la « reconnaissance des habitants comme partenaires dotés d'un véritable pouvoir ». Avec les conseils citoyens, elle ouvre une nouvelle étape du « *long processus créant les conditions d'une expression des habitants* » que décrivait Hubert Dubedout¹.

À partir de l'idée de co-construction affirmée par la loi Lamy, l'action des conseils citoyens s'est concentrée autour de trois rôles principaux :

- favoriser l'expression des habitants et usagers aux côtés des acteurs institutionnels ;
- favoriser la co-construction des actions inscrites dans les contrats de ville ;
- stimuler et appuyer les initiatives citoyennes.

Octobre 2016

#27

¹ Dubedout Hubert. « Ensemble refaire la ville », rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers. Documentation française, 1983.

82%
des contrats
de ville et

72%
des quartiers de
la politique de la
ville disposent
d'un conseil
citoyen

Une enquête est actuellement menée auprès des collectivités afin de suivre la mise en place des conseils citoyens et d'analyser les modalités de leur déploiement.

FAVORISER L'EXPRESSION DES HABITANTS ET DES USAGERS

Cela concerne, d'une part, la formation à l'écoute et à la prise de parole. D'autre part, il s'agit de favoriser une animation dynamique du conseil citoyen. Cependant, au-delà de la question de la simple expression et pour que la parole des habitants soit légitimée et effectivement prise en compte par l'ensemble des acteurs, des conseils citoyens ont plus particulièrement travaillé à construire un rôle d'intermédiation entre habitants et institutions.

À Tremblay-en-France (Seine-Saint-Denis), le conseil citoyen se définit comme un lien permettant le recensement des idées des habitants. La devise envisagée à un moment par le conseil était « écouter, proposer, agir ». Les conseillers participent aux instances du contrat de ville. Le conseil est consulté sur les projets de quartier et porte des actions d'amélioration de la vie sur le quartier, lui permettant de se faire connaître de tous les habitants. Il a été associé au comité technique du contrat de ville de mars 2016 sur l'attribution des subventions.

Il peut s'agir de constituer un levier pour que des habitants qui étaient auparavant à l'écart des processus décisionnels locaux retrouvent de l'intérêt pour la vie de leur quartier.

Dans le quartier ouest d'Uckange (Moselle), la première réunion du conseil citoyen, en novembre 2014, est venue « réveiller » un quartier où les pratiques participatives étaient rares. Diverses actions ont été réalisées dont la participation à un diagnostic en marchant avec les bailleurs et la régie de quartier ou une réflexion sur les commerces de proximité. Toutefois, le sujet phare est l'aménagement d'un îlot où un parc doit être créé. Le maire a demandé l'avis du conseil afin de le confronter au projet des urbanistes. Le conseil s'en est saisi avec beaucoup de motivation et d'imagination : à l'issue de trois mois de réunions et de discussions en sous-groupes, il a produit une proposition d'aménagement, formalisée sous forme de maquette informatique par l'un des membres.

La mise en place des conseils citoyens crée une situation nouvelle qui permet à la décision publique de ne pas être seulement descendante. Les conseillers citoyens peuvent ainsi être à l'initiative de questions importantes pour les habitants en les portant à l'ordre du jour des comités de pilotage du contrat de ville. Des sites innovent en la matière. L'association Moderniser sans exclure travaille ainsi à un usage citoyen du numérique permettant un meilleur dialogue entre élus, administrations et habitants à Mulhouse et à Vitrolles.

FAVORISER LA CO-CONSTRUCTION DES ACTIONS DES CONTRATS DE VILLE

La loi Lamy prévoit que des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain.

CONSTITUER UN CONSEIL CITOYEN : LES GRANDES ÉTAPES



Cette participation demande des efforts d'adaptation de la part des signataires des contrats (choix des horaires, évolution des postures, besoin de « traduction » du langage technique...). Mais la volonté des acteurs locaux permet souvent de surmonter ces obstacles.

Le conseil citoyen de la Vallée de la Gère, à Vienne (Isère), porté par le centre social, s'est associé rapidement aux réunions du comité de pilotage du contrat de ville ainsi qu'aux diagnostics en marchant en lien avec les acteurs institutionnels. L'élaboration du contrat de ville est terminée. Mais depuis janvier 2016, le conseil a été associé au projet de renouvellement urbain par ViennAgglo², et sera présent lors de la signature de son protocole de préfiguration. Ainsi, il s'impose comme une force de proposition, de dialogue et de partenariat.

APPUYER ET AMPLIFIER LES INITIATIVES CITOYENNES

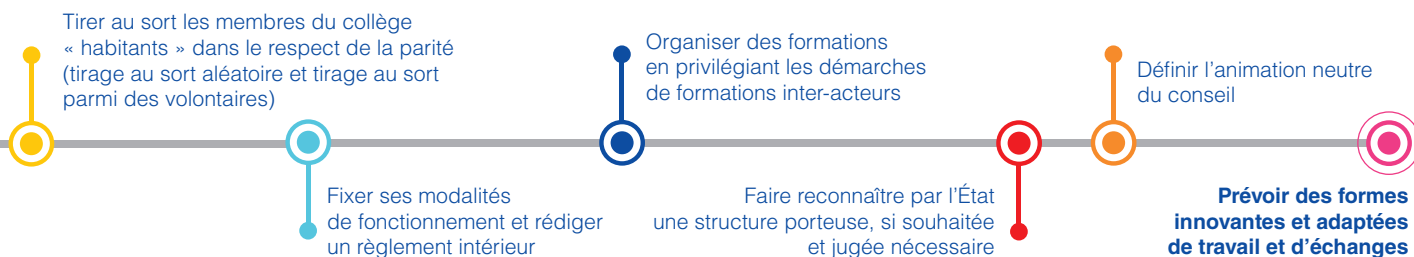
Les conseils citoyens sont des lieux d'expression qui favorisent des pratiques émergentes au sein du quartier. Dans certains cas, il peut s'agir de projets portés directement par le conseil citoyen.

À Luxeuil-les-Bains (Haute-Saône), les membres du conseil citoyen ont repris à leur compte l'organisation d'actions de sociabilité. Intégrant les associations de proximité du quartier, le conseil prolonge et donne de l'ampleur à leurs projets. Les habitants portent, en particulier, l'organisation de la « Fête de la fraternité ».

Par ailleurs, la question de la propreté ayant été soulevée par les habitants, le conseil s'est engagé avec l'école dans une action de sensibilisation d'une classe de CM2 afin que les élèves deviennent de « petits ambassadeurs » de la propreté dans le quartier. Ces actions, qui permettent de se faire connaître des habitants, seront complétées par une permanence située à la Maison du citoyen et animée, à tour de rôle, par les membres du conseil.

Il peut s'agir également de projets initiés par le conseil citoyen mais confiés à une structure partenaire (centre social, centre de santé...) ou de projets portés par des habitants du quartier, non membres du conseil mais accompagnés et soutenus dans leur démarche par celui-ci.

² Communauté d'agglomération du pays viennois



UNE INGÉNIERIE SPÉCIFIQUE POUR FAVORISER LA CAPACITÉ À AGIR

Les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, les signataires du contrat de ville apportant leur concours à leur fonctionnement. Dans une logique d'appui aux dynamiques participatives existantes et pour aider au démarrage de la démarche, il est possible de s'appuyer sur un binôme délégué du préfet/chef de projet de la collectivité. Ce binôme garantit un équilibre dans la phase préparatoire et peut servir d'appui à sa constitution, jusqu'à ce que ses membres soient désignés et puissent s'organiser de façon autonome. Chaque conseil citoyen peut ensuite inviter ou associer librement des membres de la collectivité ou de l'État aux travaux ou à certaines séances s'il le décide.

DIFFÉRENTES OPTIONS DE STATUT

Deux options sont généralement retenues en ce qui concerne le statut du conseil citoyen : soit il se constitue lui-même en association, soit il peut être « porté » par une personne morale, souvent préexistante. Dans la pratique, des solutions innovantes ont pu être imaginées.

Dans le quartier Ramponneau de Fécamp (Seine-Martime), la démarche de création du conseil citoyen a été lancée dès 2014. Mais une phase de maturation d'un an environ a été nécessaire pour que ses membres se saisissent de leur rôle, développent des relations avec la collectivité et les partenaires. Soucieux de se faire connaître par les habitants, alors qu'il participe aux instances du contrat de ville et y transmet leurs besoins, le conseil a développé des projets. Pour lui permettre de recevoir des financements, une association porteuse (« Portevoix ») a été créée. Elle est chargée « d'accompagner administrativement le développement et l'organisation de l'instance participative et indépendante » du conseil et peut être force de propositions. Elle porte des projets tels que la publication du journal de quartier. Les conseillers en sont membres de droit et le bureau, composé d'habitants, est élu pour un an.

860 CONSEILS CITOYENS SONT RECENSÉS, DONT 637 SONT CONSTITUÉS ET 223 EN PHASE DE PRÉFIGURATION.

PROMOUVOIR LA FORMATION DES ACTEURS

À la demande des conseillers, des formations impulsées par les collectivités et par l'État se sont progressivement mises en place pour répondre à leurs divers besoins : savoir prendre la parole en public, connaître la politique de la ville, ses enjeux et ses dispositifs, mieux appréhender les institutions... S'il peut être important pour les conseillers de se former afin de développer leur expertise d'usage et mieux comprendre les fonctionnements institutionnels, les professionnels et les élus peuvent également en avoir besoin pour accompagner efficacement les dynamiques participatives.

En ce domaine, les formations, au cours desquelles l'ensemble des acteurs se qualifient ensemble dans une dynamique commune, sont les plus à même de développer la prise de parole chez les conseillers, tout en favorisant le développement d'une culture participative de tous, notamment des techniciens et des élus.

Deux centres de ressources de la politique de la ville ont mené des expérimentations³ visant à transférer la démarche « de croisement des savoirs et des pratiques », formalisée par ATD Quart monde. L'une, lancée à l'initiative de la préfecture de Seine-Saint-Denis, a engagé 7 villes du département. Menée par le centre de ressources Profession Banlieue, elle a associé des professionnels des collectivités, des élus, des délégués du préfet et des militants d'ATD. L'autre a été menée par RésOVilles⁴.

³ Expérimentations soutenues par la Bourse nationale de la participation des habitants du CGET et de l'Anru

⁴ Le centre de ressources des régions Bretagne et Pays de la Loire : <http://www.resovilles.com>

⁵ Inter-réseaux des professionnels du développement social urbain. <http://www.irdsu.net>

⁶ Conseil national des villes. <http://www.cget.gouv.fr/territoires/quartiers-de-la-politique-de-la-ville/conseil-national-des-villes>

⁷ Observatoire national de la politique de la ville. <http://www.onpv.fr>

⁸ Agence nationale pour la rénovation urbaine : <http://www.anru.fr>

⁹ École du renouvellement urbain : <http://www.ecoledurenouvellementurbain.com>

¹⁰ cf. l'instruction : http://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/instruction_soutien_demarches_participativesconseils_citoyens_du_4_4_2016.pdf

¹¹ Rapport " Pour une réforme radicale de la politique de la Ville - Ca ne se fera plus sans nous - Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires" - Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache - Juillet 2013

¹² Lettre ouverte publiée dans le JDD le 8 mai 2016 : <http://www.lejdd.fr/Politique/La-lettre-ouverte-de-la-secretaire-d-Etat-a-la-Ville-aux-habitants-des-quartiers-populaires-784379>

¹³ Colloque « Refaire la démocratie », 6 octobre 2016

En savoir plus

Le cadre de référence des conseils citoyens : <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/cadre-de-referance-conseils-citoyens.pdf>

La « boîte à outils » du CGET : <http://www.cget.gouv.fr/dossiers/conseils-citoyens-boite-outils>

Des informations sur la manière de motiver la participation et sur l'organisation d'une coformation. Par ATD Quart monde : <https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2015/04/Compte-rendu-de-la-coformation-sur-la-participation-de-ceux-que-lon-entend-le-moins.pdf>

La veille documentaire du Réseau national des centres de ressources de la politique de la ville : <http://www.scoop.it/t/actu-politiquedela-ville/?tag=Citoyennet%C3%A9+participation+des+habitants>

Le projet de loi Égalité et Citoyenneté : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3679.asp>

Pour se constituer en savoirs, les expériences de vie des habitants doivent obligatoirement se réfléchir collectivement, avec d'autres personnes et d'autres groupes qui portent d'autres savoirs (académiques, d'action,...). Le travail sur les représentations réciproques est au cœur de la méthode. Chacun doit pouvoir argumenter et défendre son point de vue, ce « croisement » permettant de faire évoluer les perceptions et de prendre en compte les manières de voir des autres. Le travail de co-production final formalise les points jugés essentiels par tous, jusqu'aux préconisations.

UN COMITÉ NATIONAL DE SUIVI

Le comité national de suivi des conseils citoyens a été créé, en mars 2015, afin d'accompagner le déploiement de ces instances de démocratie participative et d'aider les acteurs locaux à construire cette démarche. Il réunit autour d'Hélène Geoffroy, secrétaire d'État chargée de la Ville, des représentants des associations d'élus, la coordination citoyenne Pas sans nous, le Mouvement associatif, le Comité national de liaison des régies de quartiers, la Fédération nationale des centres sociaux, des représentants de l'IRDSU⁵, des sous-préfets à la ville, des délégués du préfet, des centres de ressources de la politique de la ville, le CNV⁶, l'ONPV⁷ et le CGET.

Sa cinquième réunion, en juillet 2016, a notamment été l'occasion de faire le point sur les moyens mis à disposition des conseils citoyens en matière d'ingénierie, d'accompagnement, de formation des acteurs et les outils restant à mettre en œuvre. Sa sixième édition, qui s'est tenue le 11 octobre dernier, a permis de proposer au CNV de lui rattacher cette instance pour la légitimer et la pérenniser. Cette décision sera soumise le 3 novembre prochain aux 64 membres du comité national de suivi.

QUELLES ÉVOLUTIONS POUR LES CONSEILS CITOYENS ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ?

LA BOURSE D'EXPÉRIMENTATION

En lien avec l'Anru⁸, le CGET a lancé, en 2014, une bourse d'expérimentation dotée de 600 000 euros en faveur de la participation des habitants. Celle-ci a financé des expériences innovantes concernant la participation des habitants.

LE SOUTIEN FINANCIER À L'EFFORT DE QUALIFICATION

L'effort de qualification de l'ensemble des acteurs va être amplifié. À l'occasion du dernier comité national de suivi des conseils citoyens, Hélène Geoffroy a annoncé que 7 millions d'euros sont mobilisés en 2016 pour soutenir les dynamiques participatives dans le cadre du comité interministériel à l'Égalité et à la Citoyenneté (Ciec), dont :

- 2 millions d'euros consacrés aux formations mises en place par l'Éru⁹ en direction des habitants des quartiers en renouvellement urbain ;
- 5 millions d'euros afin de financer les projets – notamment les actions de formation conjointe mêlant élus, professionnels et conseillers – développés localement pour faire vivre et installer dans la durée les conseils citoyens¹⁰.

UN POUVOIR D'INTERPELLATION ÉTENDU

Trois ans après le rapport rendu à François Lamy, ministre délégué à la Ville *Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*¹¹, les enjeux portés par le développement des conseils citoyens trouvent leur traduction dans le cadre du projet de loi Égalité et Citoyenneté porté par Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, et Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat durable. Celui-ci entend renforcer leur poids et leur donner un pouvoir d'interpellation étendu.

Tout en restant intégrés dans le cadre de la politique de la ville, les conseils citoyens renouvellent les formes d'expression de la démocratie. Pour Hélène Geoffroy, leur installation « dans tous les quartiers de la politique de la ville constituera [...] une vraie révolution démocratique¹² » alors que le président de la République, dans son discours d'octobre 2016¹³, met l'accent sur l'« aspiration qu'il faut entendre et qu'il faut surtout traduire. Cette aspiration, c'est la revendication des citoyens à plus de participation à la décision, à plus de contrôle des politiques publiques et aussi à plus d'élaboration collective, y compris dans la confection de la loi. C'est de considérer que le suffrage universel n'est pas le seul moyen de faire entendre sa voix et qu'il y en a d'autres tout au long du processus de construction des politiques ou d'élaboration des règles collectives ».

Auteurs : Luc Faraldi, Maria Cunha, Yohanna Andriamanisa (CGET)
Les expériences citées ont été recueillies pour le CGET par Elise Villegas.



cget

Une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Directeur de publication : Jean-Michel Thornary

Abonnez-vous à la collection **En Bref** sur : www.cget.gouv.fr/jemabonne

ISSN 2492-5012

Retrouvez la collection
En bref
www.cget.gouv.fr

Suivez-nous
@CGET_gouv
f /CGETgouv