

Saint-Denis, le 25 mars 2016

Les conseils citoyens aujourd'hui : un déploiement inégal mais une réelle progression

DIRECTION DE LA VILLE ET
DE LA COHÉSION URBAINE

Sous-direction
Cohésion et développement
social

Bureau de la participation, de la
vie associative, de la jeunesse
et des sports

5 rue Pleyel
93 283 Saint-Denis cedex

Dossier suivi par : Maria CUNHA
Tél. : 01.85.58.61.14
maria.cunha@cget.gouv.fr

www.cget.gouv.fr

Si aujourd'hui les contrats de ville sont signés, on assiste à un déploiement inégal des conseils citoyens dans les quartiers de la géographie prioritaire, en fonction des savoirs faire locaux, de l'appétence - ou de la résistance - des équipes techniques locales et des élus et du niveau d'implication de l'Etat. Nous vérifions néanmoins une avancée, progressive mais nette, dans la constitution des conseils citoyens. Ainsi, 637 conseils citoyens sont aujourd'hui créés et 223 en préfiguration, alors qu'ils n'étaient que 350 au mois de juin dernier¹. Même si cette progression peut être considérée insuffisante (au regard de l'obligation faite par la loi), elle n'est pas négligeable, notamment si l'on considère que la culture des démarches participatives est à (re)construire dans les équipes techniques des contrats. Par ailleurs la loi intègre des ruptures avec les formes habituelles de participation, en introduisant la notion d'autonomie² et en rendant obligatoire le recours au tirage au sort, pratique courante dans d'autres pays mais relativement peu développée en France³.

Aujourd'hui les temporalités sont diverses dans la mise en place des conseils citoyens et nous observons trois types de situations⁴:

- les sites où les conseils citoyens fonctionnent pleinement : l'instance y est déjà créée, a travaillé ou est en train de travailler sur ses modalités de fonctionnement interne, s'est donnée des objets/thèmes de travail. Dans certains de ces sites, les conseils citoyens siègent déjà dans les instances de pilotage, ou tout au moins la réflexion sur leur place dans ces instances a déjà démarrée.
- Les sites qui ont lancé le travail de préfiguration et construisent encore le conseil⁵.
- Les sites qui « résistent » et n'ont pas encore réussi à s'approprier l'obligation qui leur est faite par la loi de créer les conseils citoyens.

¹ Selon les « enquêtes flash » réalisées par le CGET respectivement en juin 2015 et en février 2016.

² L'autonomie se construit dans le temps ; elle ne peut s'envisager contre, mais dans le dialogue avec les élus, dont la référence dominante reste la loi de 2002 et le conseil de quartier.

³ Même si l'obligation de « tirage au sort » n'a pas été respectée partout (le tirage au sort s'est souvent fait à partir de listes de personnes volontaires), on peut considérer que pour la première fois cette pratique a été mobilisée massivement dans une politique publique en France ; il serait intéressant d'étudier ses effets dans le recrutement des habitants les plus éloignées de la participation. De même, il sera important d'observer les évolutions de l'implication au sein du conseil citoyen des habitants « tirés au sort » à travers une liste et des habitants qui se sont portés volontaires pour participer.

⁴ Pour une typologie davantage développée des situations de préfiguration, voir la note préparatoire au comité de suivi du mois de juillet 2015

⁵ L'expérience nous montre qu'environ six mois sont nécessaires pour conduire le travail de préfiguration aboutissant à la création du conseil citoyen.

Paradoxalement, cette diversité peut se transformer en atout, à condition que la capitalisation des expériences les plus avancées – qu'elles réussissent ou qu'au contraire rencontrent des problèmes – puisse venir nourrir celles où les processus ont été lancés en retard (ou ne sont pas encore lancés).

Questions d'actualité

Pour développer et soutenir dans le temps les démarches participatives inaugurées au sein des conseils citoyens, deux questions méritent d'être mises à l'ordre du jour dès maintenant :

- l'accompagnement et la formation de l'ensemble des acteurs impliqués et plus globalement les apports en ingénierie qualifiée (qui ont été plutôt faibles dans la phase de préfiguration) ;
- les pouvoirs effectifs du conseil citoyen.

L'ingénierie, l'accompagnement et la formation des acteurs

Force est de constater qu'il manque en France chez les professionnels (de l'Etat et des collectivités), ainsi que chez les élus, une culture, des méthodes et des outils permettant de travailler à partir des besoins des habitants et avec eux.

Nous observons que l'appropriation de l'obligation faite par la loi de rendre les habitants acteurs de la politique de la ville progresse dans les sites où la volonté politique des élus et/ou le volontarisme des techniciens ont été combinés à des apports d'apports d'ingénierie qualifiée (interne ou externe) dans la mise en place et l'accompagnement du conseil citoyen. A contrario, certains sites plutôt volontaires, qui ont créé l'instance dans des délais assez rapides, trouvent aujourd'hui des difficultés nombreuses (départs des habitants tirés au sort, difficultés à gérer la conflictualité au sein de l'instance, questionnements des habitants sur le sens de la démarche...). Ces villes risquent de baisser les bras si les efforts déjà consentis ne portent pas les fruits escomptés.

Quelles fonctions ?

C'est pourquoi la question de l'ingénierie est aujourd'hui prioritaire. Trois fonctions - qui peuvent être remplies par une même personne ou des personnes différentes - sont aujourd'hui nécessaires pour faire vivre et persévérer les conseils citoyens.

- *La fonction d'animation* – fonction centrale dans la vie quotidienne du conseil citoyen, l'animation contribue à sa vie démocratique, en favorisant l'expression des habitants les moins habitués à la vie publique et en équilibrant le poids entre les deux collègues dans la prise de parole et de décisions. Elle assure une traçabilité de la vie et des productions des conseils (comptes rendus des réunions, des décisions...). Aujourd'hui cette fonction, centrale et complexe - lorsqu'elle est envisagée, ce qui n'est pas toujours le cas – a souvent été confiée à des adultes relais, plus rarement à des associations d'éducation populaire, parfois aussi aux habitants. Si l'on souhaite autonomiser les conseils citoyens, tel que la loi le demande, cette fonction devra progressivement aller vers une gestion autonome (mais néanmoins soutenue). Elle

pourrait être exercée par une personne avec les qualifications suffisantes, en binôme avec un ou des habitants, que l'on aidera progressivement à mettre le pied à l'étrier⁶.

- *La fonction de lien et facilitation du dialogue avec les institutions et les élus* – Cette fonction, qui a été assurée dans la phase de préfiguration par le chef de projet, très souvent en lien avec les délégués du préfet, doit se poursuivre tout le long de la vie du conseil. Elle demande du temps et de l'investissement. Pour que l'autonomie consignée dans la loi ne glisse pas vers l'isolement du conseil citoyen, cette fonction est importante. Elle peut difficilement être confiée à de l'ingénierie externe (notamment dans la durée). Elle pourrait continuer d'être assumée par le duo responsable de la préfiguration (chef de projet/délégué du préfet).
- *L'accompagnement* au développement de projets, à la formalisation des thèmes de travail et des sujets dont souhaite s'approprier le conseil, l'aide à la production d'avis (notamment, mais pas seulement), en vue de la participation des habitants dans les instances de travail et de décision des contrats.

Quelles formations et pour qui?

Aujourd'hui les équipes locales ont essentiellement investi la formation des «conseillers», habitants et acteurs : formation/information sur la politique de la ville et sur les institutions, formation à la prise de parole en public...⁷ Mais si la formation des habitants peut s'avérer utile (la plus efficace étant celle qui accompagne l'action et découle des besoins qui surgissent en faisant)⁸, celle des professionnels et des élus est une priorité et celle des animateurs des conseils citoyens une urgence.

Quelques expériences – rares mais très stimulantes – ont permis de former ou de faire travailler ensemble, durant la construction des conseils citoyens, une pluralité d'acteurs : habitants, professionnels, élus, associations... plus rares, des actions de co-formation⁹ ont aussi été expérimentées. Ce type d'initiatives devrait être développé ; le niveau local ou départemental est la bonne échelle pour les mener et les centres de ressources sont bien placés pour les assurer.

Mais au-delà des expérimentations, il est important de soutenir les équipes locales et de créer dans la politique de la ville une culture de l'empowerment. La période de la nouvelle contractualisation est le bon moment pour le faire, car à l'injonction de la loi se combine une appétence de certains acteurs pour d'autres manières de faire. La création d'une offre de formation (qui pourrait être assurée par le CNFPT) à l'empowerment devrait être favorisée. Elle viserait les chefs de projet, pour les soutenir dans leur rôle d'interface entre les conseils citoyens et les élus, mais aussi d'autres membres des équipes locales, qui pourraient utilement être initiés à des démarches et méthodes d'action communautaire, insuffisamment

⁶ Cette solution a été proposée lors de la formation des animateurs des conseils citoyens, qui a réuni une vingtaine de personnes (professionnels et habitants) en situation d'animation des conseils citoyens.

⁷ L'IFMO, avec le soutien du CGET (entre autres) propose une formation ambitieuse en direction des conseils citoyens. De même devrait se mettre en place prochainement une formation spécifique en direction des conseils citoyens dans les sites de rénovation urbaine.

⁸ C'est important de maintenir une dialectique entre l'apport d'informations et l'action, entre création d'une instance – avec son règlement intérieur, ses normes – et action. Pour susciter et maintenir l'intérêt des habitants, ils doivent rapidement « mettre la main à la pâte » et apporter aux professionnels et aux élus leurs avis et faire part de leurs priorités.

⁹ Ces actions exigent de concevoir un dispositif où les habitants sont aussi « formateurs » à part entière. Le CGET a soutenu deux co-formations menées avec ATD Quart Monde, l'une des rares organisations à avoir expérimenté et formalisé de telles démarches.

développées en France et qui pourtant ont montré leur efficacité¹⁰. Ces formations permettraient aux professionnels de passer d'une posture d'expertise à un rôle de facilitation et de reconnaissance des savoirs, priorités et projets des habitants.

Mais la formation des animateurs des conseils citoyens est la première urgence. De la montée en compétence des animateurs dépend la survie de l'instance au quotidien. Leur formation gagnerait à être développée au niveau national par le CGET, pour pouvoir garantir une certaine équité dans les territoires. L'expérience pilote lancée par le CGET en février devrait être élargie, progressivement mais sûrement¹¹.

Les pouvoirs effectifs du conseil citoyen

A quoi va servir notre travail et notre présence ? Pourquoi sommes-nous là ? Comment nos propositions vont-elles être prises en compte ? Qu'est-ce qui va réellement changer pour nous avec les conseils citoyens ? Ces questions des habitants révèlent autant leurs attentes et espoirs que les doutes et les incertitudes sur leur rôle et l'étendue de leur pouvoir dans la co-construction des contrats de ville. La question des pouvoirs étant très large, nous l'évoquerons ici à partir de trois entrées :

- La question de la participation aux instances du contrat de ville
- La question de la prise en compte des avis et propositions du conseil citoyen
- La question des moyens alloués au conseil citoyen

La participation aux instances du contrat de ville

La loi rend obligatoire la présence des habitants dans toutes les étapes de la vie du contrat, de sa construction à son évaluation. Ils doivent siéger dans les instances de travail et décision du contrat, le cadre de référence indiquant qu'ils peuvent constituer jusqu'à 30% des membres du COPIL. Les sites qui associent les habitants aux instances sont pour le moment minoritaires, mais pour autant on peut déjà retirer quelques enseignements de ces premières expériences.

Pour que la participation des habitants soit effective et leur présence utile au renouvellement de la politique de la ville, il faut d'emblée questionner les «aménagements» à introduire dans les instances (comités techniques, COPIL). Ces aménagements – qui appellent des changements dans les pratiques habituelles – peuvent être pensés avec les habitants¹².

Les sites qui ont conduit des processus de préfiguration en y associant les habitants et les associations, (notamment les petites associations locales), ont compris l'importance de *la transformation du langage*. Parler pour être compris de tous, c'est accepter de se poser dans un rapport d'égalité (qui n'oblige nullement à abandonner ses compétences, mais demande à ce qu'elles soient posées autrement).

Une autre question est *celle de la circulation de l'information*. Alors que beaucoup de sites se sont préoccupés de la formation des habitants à la compréhension et connaissance des

¹⁰ La Bourse nationale de participation a permis de soutenir et rendre visibles certaines de ces expériences, encore insuffisamment développées en France, mais qui sont très développées dans les pays comme le Québec.

¹¹ Voir note sur l'action pilote de formation

¹² Idéalement en amont de leur arrivée dans l'instance, mais aussi suite aux premières expériences (et à partir de la manière dont l'ensemble des acteurs ont vécu l'intégration des habitants).

institutions et de la politique de la ville, des résistances existent lorsque il s'agit de les faire destinataires de toutes les informations (y compris financières) susceptibles pourtant de leur assurer une participation à égalité. La réflexion sur l'appropriation de ces documents doit aussi être menée : comment peuvent-ils être lus par tous ? Comment simplifier sans perdre l'essentiel ? Certains sites ont travaillé avec le conseil citoyen des modalités d'appropriation en amont des instances.

On peut estimer que les efforts « pédagogiques » consentis par les professionnels, visant à rendre accessible la politique de la ville au sein des instances de pilotage sont un vrai premier pas qui signe leur reconnaissance des habitants.

La question de la prise en compte des avis et propositions du conseil citoyen

Le conseil citoyen est autonome, donc libre pour définir son ordre du jour lorsqu'il se réunit ; mais peut-il participer à l'élaboration *de l'ordre du jour des instances de la politique de la ville*, en y inscrivant ses propres priorités ? Cela peut donner du sens (et des débouchés légitimes) au travail interne et autonome du conseil citoyen ; cela peut inciter les conseils citoyens à prendre langue plus largement avec les habitants du quartier. Consulter les habitants peut aussi obliger les professionnels à sortir des routines techniques et à introduire des débats sur les vrais enjeux et objectifs du contrat¹³. Consulter sur l'ordre du jour c'est non seulement attribuer de la valeur au conseil citoyen, mais aussi se donner la chance de réfléchir avec les destinataires de la politique sur les priorités qu'ils souhaiteraient lui assigner.

Que fait-on *des propositions et avis des habitants* ? Comment prend on en charge leurs apports, notamment s'ils sortent des priorités prédéfinies par les contrats ? Comment perçoit-on les problèmes qu'ils posent sur la table ? Comment (et par qui) est soutenu le conseil citoyen dans la formalisation, en amont et en aval, de ces propositions et avis ? Quel est le « vrai » rôle du conseil citoyen ? Jusqu'où va son pouvoir dans les instances ? La co-construction n'étant pas la co-décision, jusqu'où s'engage-on dans la prise en compte des « apports » des habitants ?

Toutes ces questions gagnent à être éclaircies suffisamment tôt, entre techniciens, techniciens et élus et aussi avec les habitants.

La question des moyens alloués au conseil citoyen

Les conseils citoyens devraient pouvoir progressivement disposer d'un budget de fonctionnement annuel, qui pourrait être renouvelé chaque année pour la durée du mandat. Ceci participe de la construction de leur autonomie.

¹³ Ceci n'a pas pu être fait dans la phase de construction des contrats, car les conseils citoyens n'étaient pas encore construits, même si certains sites ont associé des associations et des habitants.

Certains conseils citoyens souhaitent s'impliquer dans la mise en place de projets ; même si ce n'est pas la vocation première des conseils citoyens¹⁴, la construction commune d'un projet peut, tout autant que le travail collectif sur le repérage d'un problème dans le quartier et la mobilisation pour le résoudre, souder une équipe, lui apprendre à travailler ensemble ; cela participe aussi de la visibilité et la légitimité du conseil citoyen auprès des habitants du quartier. Il est donc important d'intégrer ces projets dans la programmation des actions du contrat.

Le conseil citoyen doit aussi participer aux comités de sélection du FPH (Fonds de participation des habitants).

Pour conclure

Les conseils citoyens, instruments de participation des habitants voulus par la loi, se construisent dans le temps. Leur pleine acceptation par les acteurs locaux du contrat exige tout autant un travail de pédagogie que l'affirmation d'une fermeté (souple) de la part de l'Etat sur les grands principes. Mais la loi ne sera un levier efficace que si elle laisse des marges de manœuvre aux acteurs locaux, notamment aux élus.

Aucune démarche participative ne se bâtit de manière spontanée. La participation des habitants à la co-construction de la politique de la ville se construit dans le temps ; les conseils citoyens, outil de cette ambition, ne peuvent s'ancrer et se légitimer sans un soutien efficace dans la durée. Si l'appui des acteurs locaux varie selon les étapes de vie du conseil (il n'est pas le même dans la phase de préfiguration et une fois que le conseil est en fonctionnement...) il doit être constant et renouvelé tout le long de la contractualisation.

¹⁴ Il importe de ne pas «banaliser» les attributions du conseil citoyen, notamment en le réduisant à la mise en place de projets (fêtes de quartier, etc...) qui doivent davantage rester des « actions prétextes » de la mobilisation conjointe des deux collèges du conseil citoyen autour d'un objet commun.