



ENQUÊTE IRDSU 2015

Synthèse d'avril 2015

Mise en œuvre des conseils citoyens

Une démarche à inscrire dans la durée

SOMMAIRE

L'enquête 2015 de l'IRDSU	3
1- L'avancée de la réflexion sur les conseils citoyens	4
2- La mise en œuvre concrète	9
3- Le fonctionnement du conseil citoyen	15
4- Des enjeux pour la suite	20
 ANNEXE : Pour aller plus loin	 24

L'ENQUÊTE 2015 DE L'IRDSU

L'IRDSU réalise régulièrement depuis 2009 une enquête nationale auprès des professionnels de la Politique de la ville et du Développement Social Urbain, quelles que soient leur fonction ou leur responsabilité dans les équipes-projets locales.

Elle permet d'alimenter les travaux de l'IRDSU au niveau national comme au niveau local. Elle permet également d'alimenter une série de rencontres qui ont lieu avec l'État (Ministère, CGET, ANRU) et avec l'ensemble des acteurs de la Politique de la ville : Conseil National des Villes, associations d'élus, parlementaires, réseaux associatifs, partenaires locaux...

L'enquête 2015 s'est attachée particulièrement aux conseils citoyens, au moment où la majorité des territoires s'attaquaient à la mise en œuvre opérationnelle du dispositif.

Elle vise à :

- **évaluer l'avancée de leur mise en œuvre** depuis le vote de la loi, il y a plus d'un an
- **identifier les freins rencontrés et les solutions** trouvées
- **identifier des enjeux de travail** pour les années à venir
- **analyser comment l'outil "conseil citoyen" contribue au développement de la participation citoyenne et du pouvoir d'agir des habitants au niveau local**

Menée en février 2015, elle s'est appuyée sur :

- **92 réponses à un questionnaire en ligne** d'une cinquantaine de questions autour de la mise en œuvre, de la composition et du fonctionnement du conseil citoyen ;
- **une journée de travail du réseau DSU Lorraine** le 4 février à Uckange (Moselle) avec une vingtaine de professionnels des collectivités et des centres sociaux ;
- **six entretiens individuels** avec des membres d'équipes-projets en charge de la mise en œuvre d'un conseil citoyen dans différentes régions.

Ce sont donc près de 120 professionnels qui ont contribué à cette enquête, de 19 régions métropolitaines. L'Ile-de-France est la mieux représentée avec 23 témoignages. Et 3 témoignages viennent de professionnels des DOM-TOM.

Plus de la moitié travaillent pour une commune et un tiers pour une intercommunalité. Les autres sont agents de l'État (délégués du Préfet), salariés d'un centre social ou agents d'une autre collectivité territoriale (Conseil Général).

1- L'AVANCÉE DE LA RÉFLEXION



- **La réflexion sur le conseil citoyen a-t-elle été engagée dans votre territoire ?**



Quinze répondants considèrent « qu'aucune réflexion n'a été engagée ».

Presque la moitié des répondants considère que « la réflexion a été engagée ».

Et donc environ un tiers des répondants a engagé la mise en œuvre : 13 pour lesquels les principes ont été définis ; 16 pour lesquels le conseil est en cours de création ; 7 pour lesquels il est en place.

- **Quand aucune réflexion n'a été engagée**

Plusieurs explications sont données par les 15 répondants qui déclarent « qu'aucune réflexion n'a été engagée » :

- le plus souvent **le manque de volonté des élus**, justifié par une crainte de voir des contre-pouvoirs se mettre en place sans contrôle, arguant du risque d'une manipulation par des opposants ou des personnes « non représentatives du quartier » ;
- beaucoup précisent que ce manque de volonté correspond à d'autres choix de priorités dans un contexte de contraintes fortes (délais de signature des contrats, manque d'ingénierie, alternances politiques, incertitudes liées aux élections départementales...);

- d'autres évoquent une **difficulté à savoir comment engager le dossier lorsque les précédentes expériences de participation n'ont pas fonctionné** ou se sont mal déroulées ;
- enfin, dans quelques cas les répondants évoquent **la difficulté à articuler ce nouvel outil avec une offre de participation existante qui fonctionne.**

Pour débloquer la situation, une part des répondants compte sur la pression de l'État local.

Mais une autre part compte plutôt sur un « séquençage », faisant le pari qu'ils pourront engager le dossier une fois le contrat signé.

○ Qui anime la réflexion ?

Quand la réflexion a été engagée, c'est la ville qui anime la réflexion sur le conseil citoyen dans plus de la moitié des cas. Dans quelques cas c'est l'intercommunalité ou une animation partenariale, souvent autour d'un duo membre de l'équipe-projet/délégué du Préfet.

Et **dans la moitié des sites un « groupe de travail partenarial » a été mis en place**, généralement autour du trio commune/intercommunalité/État local.

Dans quelques cas ce groupe est élargi à des acteurs locaux (centres sociaux, associations de quartier, travailleurs sociaux...), parfois à des habitants impliqués et/ou à des partenaires du contrats de ville (CAF, bailleurs sociaux...)

Enfin, dans quelques cas, l'animation est confiée à une structure associative, généralement un centre social.



EN PRATIQUE... L'animation de la réflexion ?

> « Pour l'instant c'est la ville qui anime et la question de la forme juridique a été posée. Cela a créé quelques conflits. Ils peuvent choisir d'avoir une association d'appui. Mais cela suppose que le groupe soit déjà bien organisé pour avoir une structure solide. Alors ils essaient de retarder au maximum cette décision, car le groupe n'est pas prêt. C'est donc la ville qui anime les réunions et propose un soutien administratif pour l'instant. »

○ Comment le conseil citoyen s'articule-t-il avec l'existant ?

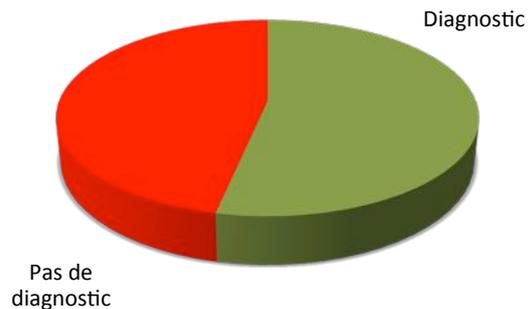
Quand il y a un dispositif de participation existant, **c'est l'articulation qui est privilégiée**, généralement **en associant les habitants impliqués dans les instances existantes** (conseils de quartiers...). Et souvent la question d'une

éventuelle fusion des instances est à l'étude.

Mais plusieurs répondants soulèvent la difficulté du manque de recul ou d'évaluation des dispositifs existants.



○ Un diagnostic des pratiques participatives ?



D'ailleurs, **presque la moitié des répondants considère que, malgré l'obligation faite par la loi, il n'y a pas eu de véritable diagnostic des pratiques participatives existantes.**

Et pour ceux qui répondent « oui », il ne s'agit dans la majorité des cas que d'un inventaire de l'existant.

Dans quelques cas **un diagnostic co-construit et débattu avec les acteurs locaux a été effectué**, parfois dans le cadre de l'évaluation de la précédente génération de contrat. Et trois répondants indiquent avoir été accompagnés par un intervenant extérieur.



EN PRATIQUE... Un diagnostic de l'existant ?

> « *Un recensement de toutes les pratiques de démocratie de proximité a été réalisé et une réunion a permis la rencontre de tous les acteurs impliqués dans ce processus. Il existe six conseils de quartier avec un comité de coordination, des conseils d'usagers, un conseil des enfants, un conseil local de la jeunesse, un conseil local de la vie associative, un observatoire des engagements municipaux, des consultations ou concertations thématiques (géothermie, PLU, NPNRU, éco-quartier...). La priorité est d'articuler tous ces dispositifs de manière cohérente et lisible pour la population...* »

> « *Il n'y avait pas d'instance participative, excepté le comité d'usagers du centre social. Les conseils de quartier ont été un échec, il y a eu peu de participation. On était dans les doléances, les habitants ne venaient que ponctuellement pour régler leurs problèmes personnels comme les poubelles devant chez eux.* »

> « *Un diagnostic avait été réalisé en 2014 par l'opérateur CUCS, qui avait mis en place une médiation sociale. Il avait dégagé pour priorité de mieux articuler les acteurs de terrain et de renforcer le travail de partenariat. Il avait également constaté que les citoyens étaient surtout mobilisés pour de la consultation mais pas sur de la co-construction. Il existe peu de pratiques participatives sur le quartier, « tout était à construire ».* »

> « *Il y a eu un diagnostic. On savait que le comité de quartier ne fonctionnait plus bien ; les groupes ont du mal à se renouveler. Il n'y avait pas assez d'écoute de la part des financeurs et il y avait une mauvaise ambiance au sein du comité.* »

○ Quels sont les freins à la mise en œuvre du conseil citoyen ?

Au-delà de l'articulation avec l'existant, les répondants identifient **d'autres freins à la mise en œuvre des conseils citoyens** :

- un dispositif qui a été **imposé « d'en haut »** avec **un cadre jugé « rigide »** ou **un côté « usine à gaz »**, qui n'est pas forcément mobilisateur et qui ne facilite pas l'accompagnement des initiatives locales spontanées ;
 - un **calendrier trop serré** pour un travail de fond, par exemple en termes de mobilisation ou de formation des volontaires, avec en plus une ambiguïté
- sur la place éventuelle des conseils citoyens dans la phase d'élaboration des contrats de ville ;
 - un **contexte local parfois tendu avec les associations**, pour des raisons politiques ou suite aux réductions budgétaires des dernières années ;
 - et parfois une **réflexion de fond qui serait à mener sur la gouvernance locale de la Politique de la ville** avant de pouvoir s'engager dans un dispositif qui bouscule l'existant.

○ De nouvelles méthodes de travail avec les habitants ?

Plus de la moitié des sites qui ont engagé la réflexion sur les conseils citoyens n'ont pas utilisé ou développé de nouvelles formes de mobilisation et se sont appuyés sur les dispositifs existants.

Ceux qui ont innové ont pour l'essentiel animé **des actions d'échange et de participation avec**

les habitants : ateliers participatifs, tables de quartier, tables de concertation, world café.

Parfois en expérimentant de nouveaux supports comme le photolangage. Et généralement avec une attention particulière pour toucher de nouveaux publics.

EN PRATIQUE... De nouvelles méthodes participatives ?

> « L'équipe de la ville s'appuie sur une démarche de développement social communautaire autour de la notion de « sens commun », animée par Roger Nifle. Il a obtenu une bourse d'expérimentation. Nous comptons sur cette démarche pour nous donner des pistes d'innovation. »

> « Un jeune s'est proposé pour créer un site internet pour présenter le conseil citoyen. Avec notamment un trombinoscope des membres pour que les gens les identifient et se sentent à l'aise de leur parler. »





> « Le World Café est prévu à la prochaine rencontre. Il s'agira de donner des cartons de couleur à chaque participant à son arrivée ; puis ils sont orientés à une table de cinq personnes environ, avec un animateur et un secrétaire par table. Puis toutes les quinze minutes, les participants changent de table et rebondissent sur ce qui s'est dit par le groupe précédent. Quatre axes de travail sont prévus : intérêts des citoyens ; composition de l'instance ; comment associer les habitants au comité de pilotage ? ; quelles productions vont être choisies par le conseil citoyen ? »

> « Quant à l'animation des groupes de discussion, après une courte présentation du cadre dans lequel nous nous situons, nous leur avons fait partager leurs réflexions en petit groupe de sept ou huit personnes autour d'une même table et de plusieurs sujets présentés sous forme de questionnements : autour du bilan qu'ils tirent des projets soutenus par la Politique de la ville, les actions qui leurs paraissent prioritaires à développer ou soutenir, les outils de communication pour solliciter un plus grand nombre d'habitants... »

> « Une rencontre a été organisée avec les habitants et animée par la fédération des MJC. Treize personnes ont répondu présent et la réunion a débuté par une présentation par ordre alphabétique du prénom, dire depuis combien de temps on habite dans la ville, etc. Puis chacun devait placer sur une carte une pastille de couleur qui représentait son endroit préféré de la ville et expliquer pourquoi. Ensuite chacun listait trois au quatre éléments qui donnent envie d'habiter dans la ville, puis trois ou quatre qui pourraient donner envie de partir... L'effet "boule de neige" a été utilisé : on est passé de l'individuel à de petits groupes puis à l'ensemble du groupe. Suite à ça, une habitante a demandé si elle pourrait venir avec une autre personne la prochaine fois. Et cela a non seulement été encouragé mais aussi choisi comme moyen d'élargir le groupe et constituer le futur conseil citoyen. »

> « Lors de la première réunion, l'objectif était que les participants fassent connaissance et que cela donne envie de participer sur le long terme. Lors de la prochaine séance, on prévoit de poser trois questions, en demandant aux participants de noter les réponses : deux sujets sur lesquels j'aurais besoin d'avoir plus d'informations ; deux sujets sur lesquels je voudrais donner mon avis ; deux sujets à propos desquels j'aimerais que les choses changent... L'objectif est de mettre ici en avant deux ou trois sujets fédérateurs. »

> « On a utilisé la méthode des conversations croisées. On invite toutes les personnes intéressées, sans distinction. A l'entrée, on distribue des étiquettes de prénom qui ne mentionnent pas le statut (citoyen, élu, responsable d'asso...) pour mettre tout le monde sur un pied d'égalité et permettre à la parole de se libérer. Puis on répartit les personnes par groupe de cinq par table, avec à chaque table un animateur. On pose une question, puis chaque participant doit y répondre en une minute. Ensuite on fait une synthèse et on travaille sur un autre thème. Les thématiques qui sont ressorties sont la santé, le sport... »

2- LA MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE

○ Quel périmètre pour le conseil citoyen ?

Quelques sites n'ont pas encore défini les périmètres retenus pour les conseils citoyens.

Mais **la large majorité des répondants évoquent des conseils citoyens calés sur les nouveaux quartiers prioritaires de la Politique de la ville, composés d'habitants de ces quartiers, avec un conseil par quartier.** Avec parfois une nuance pour le collège des acteurs locaux, qui ne sont pas forcément géographiquement basés dans le quartier prioritaire.

Une minorité a une approche plus globale avec un conseil citoyen pour la ville ou pour plusieurs quartiers, arguant de la réalité démographique : quartiers trop petits, quartiers trop éclatés. Et quelques sites assoient leur conseil citoyen sur un périmètre qui dépasse le quartier prioritaire : arrondissement, périmètre des conseils de quartier, quartier vécu.

Enfin, un site a choisi d'avoir un conseil citoyen « inter-quartiers » pour chacun des trois piliers du contrat de ville.

○ Quelle coordination entre les conseils citoyens ?

Quelques sites ne sont pas concernés car il n'y a qu'un conseil citoyen. Et **dans la grande majorité des sites cette question n'a pas encore été abordée.**

Ceux qui y ont travaillé mettent généralement en avant le rôle des élus et de l'équipe intercommunale pour assurer la coordination. Et quelques sites évoquent l'hypothèse de rencontres d'échange entre conseils citoyens.



EN PRATIQUE... Périmètres et coordination ?

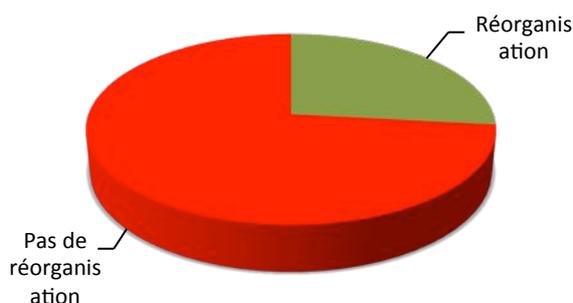
> « Il y a trois territoires prioritaires. Mais le maire, du fait que deux quartiers sont très proches, a souhaité qu'on fusionne ces derniers pour ne former qu'un seul conseil citoyen. Deux sont donc prévus en tout. Le maire a également mentionné le fait que si ces conseils citoyens fonctionnent bien, on élargirait ce dispositif aux quartiers de veille. »

> « Une particularité est que le comité de pilotage a décidé de ne pas fermer la porte aux habitants qui se manifesteraient et qui n'habiteraient pas dans le quartier prioritaire. Il y a dans la commune une zone résidentielle pavillonnaire en périphérie du quartier Politique de la ville, qu'ils souhaitent prendre en considération du fait de leur proximité. Ils ont aussi à apporter, à condition qu'ils ne monopolisent pas la parole. Ils n'auront également pas le statut de membre officiel du conseil citoyen. »

> « Il y aura un conseil citoyen par quartier prioritaire. Et c'est la même équipe d'animateurs qui encadre les trois conseils citoyens. »



○ Quelle réorganisation de l'équipe-projet ?



Les trois-quarts des répondants considèrent que l'organisation de l'équipe-projet n'a pas été revue à l'occasion de la mise en œuvre du conseil citoyen.

Le dossier est alors pris en charge par les moyens humains existants, le plus souvent en charge de la Politique de la ville et parfois de la démocratie locale.

Quelques réorganisations ont eu lieu, généralement en lien avec l'évolution globale du

dossier Politique de la ville : sites entrants, prise de responsabilité de l'intercommunalité...

Huit sites prévoient une mission spécifique d'animation du - ou des - conseil-s citoyen-s :

- 5 par des créations de postes (dont 3 en adulte-relais)
- 1 par un jeune en service civique
- 2 par des étudiants en stage



EN PRATIQUE... L'organisation interne ?

> « Nous avons lancé un travail conjoint entre directions, faisant appel à des processus de concertation et de participation des habitants (projet urbain, Politique de la ville, démocratie participative). Nous avons fait une analyse des missions des conseils de secteurs existants en résonance avec celles des futurs conseils citoyens : examen des points communs et des possibilités de mutualisation. »

> « Nous souhaitons permettre la création d'un poste de coordinateur des conseils de quartier, mis à disposition ou recruté par eux. Profil chef de projet Politique de la ville pour les accompagner dans le montage et l'animation de projets urbains et sociaux. Formation : médiateur, développeur territorial. »

○ Quel rôle pour l'État local ?

La moitié des répondants évoque une implication de l'État local dans l'impulsion et le suivi du conseil citoyen, avec les délégués de Préfet en premier plan.

Souvent le rôle de « garant » est évoqué.

Un peu plus d'un quart des répondants n'évoque qu'un rôle d'information et de conseil de la part

des délégués du Préfet ou de la DDCS. Et quelques-uns regrettent une posture de « pression aux délais » contre-productive.

Enfin, un quart des répondants considèrent que l'État local n'a eu aucun rôle jusque-là dans l'élaboration du conseil citoyen.

○ Quelle répartition entre le collège « habitants » et le collège « acteurs locaux » ?

La majorité des sites n'a pas encore précisé la répartition des collèges.

Et certains sites attendent de réunir les premiers volontaires pour établir avec eux les règles de composition du conseil citoyen.

Parmi ceux qui l'ont définie, la répartition 50/50 est largement majoritaire.

Ceux qui ne sont pas restés sur une répartition 50/50 privilégient le collège « habitants » dans une proportion 60/40 pour 6 sites et 75/25 pour 10 sites.

Un seul site prévoit plus de places pour le collège « acteurs locaux » que pour le collège « habitants ». Mais c'est par manque de candidats.

○ Comment le collège « habitants » est-il constitué ?

Les formules retenues sont très diverses et il est difficile de faire ressortir un modèle significatif.

Par ailleurs, **la constitution du collège « habitants » combine généralement plusieurs méthodes :**

- campagnes de **communication** pour susciter le **volontariat** (courrier, flyers, affiches, réunions publiques...);
- **relais des associations locales** pour repérer et mobiliser des habitants ;
- proposition aux membres des **conseils de quartier** existants ;
- avec parfois **un appui sur les premiers volontaires** repérés pour en mobiliser

d'autres ;

- des **tirages au sort parmi les volontaires** pour réduire le nombre et répondre au critère de parité, par exemple ;
- **OU des tirages au sort sur des listes définies** (liste électorales, bailleurs, EDF, service des eaux, recensement...) suivis d'actions de médiation pour convaincre (visites à domicile, réunions...);
- **et le plus souvent le collège est composé en ASSOCIANT le volontariat ET le tirage au sort...**

○ Comment le collège « acteurs locaux » est-il constitué ?

La composition du 2^{ème} collège s'appuie très largement sur le réseau existant d'associations de quartier ou porteuses d'action, par appel au volontariat ou cooptation, parfois en reconnaissant tout simplement un groupe de travail d'acteurs locaux existant.

Quelques sites prévoient de chercher à impliquer

d'autres acteurs que les associations : commerçants, professionnels intervenant dans le quartier...



EN PRATIQUE... La composition du conseil citoyen ?

La majorité des conseils citoyens devraient être composés de 15 à 25 membres. Le plus petit envisage 9 membres et le plus grand 50.

> « Trois conseils citoyens sont en cours de constitution, pour deux quartiers prioritaires. Il y a une volonté politique affichée et nous avons fait appel aux centres sociaux pour les animer. Des réunions grand public ont déjà eu lieu, durant lesquelles des habitants ont été tirés au sort, à l'adresse, et un appel à volontaires a été effectué. Ces volontaires iront au devant des tirés au sort avec l'aide des centres sociaux. »

> « L'équipe a choisi de partir sur une démarche d'expérimentation avec les habitants. Un questionnaire a été conçu, sous forme de QCM pour le rendre plus simple à remplir, et qui permet de faire remonter « ce qui ne va pas ».

Puis un appel à candidature a été diffusé dans le journal local. Cinq réunions publiques dans les différentes parties des quartiers ont été organisées, avec pour objectif de présenter la démarche des conseils citoyens. Ce choix d'en organiser cinq s'est fait car ce sont des bailleurs différents et des histoires différentes.

On avait donc pour objectif de solliciter l'inscription à des ateliers qui définiront l'organisation des conseils citoyens et on veillera à ce moment à la diversité et à la mixité. Le bouche à oreille est donc utilisé pour la suite. Puis, un tirage au sort est prévu, pour que finalement on ait la moitié des participants volontaires et l'autre moitié tirée au sort. »

> « Une campagne d'information a été réalisée. Un appel à candidatures a été fait dans le journal local, qui présentait les conseils citoyens. Les personnes intéressées devaient détacher un coupon-réponse à renvoyer. Par ce biais, on évitait de rejoindre principalement des personnes déjà impliquées dans des associations... »

> « Une réunion d'information a été organisée en novembre à laquelle trente personnes se sont présentées. Le tirage au sort n'a pas été choisi car il paraît contraignant et inefficace sur le long terme.

En janvier a eu lieu la deuxième réunion, à laquelle sont venues les trente personnes déjà présentes à la première présentation. Ils ont parlé de quelle organisation interne ils voulaient et l'équipe de la ville a exposé le fait qu'ils peuvent être un appui mais que le groupe doit avoir une certaine autonomie. Les techniciens et élus ont présenté la possibilité de se constituer en association et des modèles de règlement intérieur. De plus, ils ont exprimé le fait que des représentants devraient être nommés.

En février le groupe a souhaité se rencontrer à huis clos pour décider de leur forme et de leur organisation. Le groupe est très réactif ; certains s'étaient même déjà renseignés sur le cadre de référence des conseils citoyens avant de venir au premier rendez-vous. »

> « Notre objectif est d'augmenter la taille des conseils citoyens, pour qu'il restent ouverts aux personnes qui n'ont pas déjà été informées de la démarche. Il y a un besoin de souplesse dans l'animation du groupe. Le but est de créer le plus de lien possible. L'enjeu est d'être le plus visible possible sur le terrain. Il est prévu également de rappeler les personnes présentes lors de la première réunion du forum. »





> « Les acteurs locaux n'ont pas été nommés ; il s'agissait plus de volontariat. Un employé du principal bailleur social est présent ainsi que quelques commerçants. Mais les horaires sont compliqués à déterminer. Les réunions sont trop tôt pour eux, actuellement à 17h30. On envisage de faire les réunions plus tard. Quelques médecins aussi, mais qui sont peu disponibles également. Une enquête devrait être faite pour la date et l'heure ; ce sera peut-être le week-end. »

> « Sur notre territoire on a un souci de turn-over important dans le quartier. En trois ans c'est 50% de la population qui déménage... »

○ Quelles actions de médiation sont menées ?

Dans les trois quarts des cas des actions de médiation ont été menées. Mais il s'agit pour l'essentiel de communication en direction des habitants.

Deux types d'actions reviennent le plus souvent :

- l'information **en direction du réseau local d'acteurs** chargé de mobiliser les habitants : conseil de quartier, associations...

- l'information **aux habitants** par un travail de terrain, voire de porte-à-porte, assuré par des relais de proximité : adultes-relais, médiateurs, animateurs...

Et quelques-uns mentionnent pour la médiation les formules plus classiques de communication : réunions publiques, plaquettes ou flyers, affichage, courrier, presse municipale, site internet...

○ Comment le principe de parité est-il pris en compte ?

Le principe de parité est retenu pour tous les conseils citoyens en s'appliquant soit dans le travail avec les associations pour mobiliser des volontaires soit dans les tirages au sort (qu'ils soient faits avant ou après appel à candidature).

Même si une marge de manœuvre est parfois intégrée et que l'objectif n'est pas forcément la parité exacte.

Mais la parité reste un problème dans certains quartiers où, souvent pour des raisons démographiques, le nombre de volontaires est limité.

○ Comment la représentation des jeunes et des plus précaires est-elle prise en compte ?

S'il s'agit bien d'une préoccupation pour tous, peu de répondants ont vraiment pris en compte de manière formelle ces dimensions.

Ceux qui l'ont pris en compte l'ont fait de deux manières :

- **en sensibilisant les relais** chargés de mobiliser des habitants à l'enjeu de toucher

les jeunes, les plus précaires ou les plus éloignés des espaces de parole publique ;

- en intégrant au dispositif de mobilisation **des structures qui par nature touchent ces publics** : clubs sportifs, associations de jeunes, maison de l'emploi, associations d'entraide ou humanitaire...



EN PRATIQUE... La mobilisation des jeunes et des précaires ?

> « Des jeunes en service civique ont fait connaître le projet en porte à porte, et ils ont pu couvrir une bonne partie du quartier. »

> « Les premiers volontaires ont souhaité utiliser des outils de communication modernisés : radio associative, réseaux sociaux, bouche à oreille. Le but étant de réduire la part de portage ville, en étant moins identifiés qu'en publiant dans le journal local. »

> « Nous avons complété le tirage au sort à l'adresse par un tirage au sort sur les listes de recensement pour toucher des 16-25 ans. »

> « Il existe déjà sur le quartier de nombreux outils. Mais concernant les freins à la participation, l'équipe a pensé que les moyens habituels de communication étaient trop classiques ; ils ont donc utilisé les réseaux sociaux, accompagné une radio naissante et ils ont surtout beaucoup compté sur le bouche à oreille.

Le groupe d'échange du centre de ressource Politique de la ville a permis la rencontre avec des spécialistes ainsi que des échanges de pratique et de la formation sur le sujet.

Et puis l'association « Voisins malins » a été mandatée pour faire connaître le projet. Ils ont pour mission de vulgariser la communication ; c'est un réseau d'habitants du quartier et parlant quelquefois plusieurs langues, qui sont indemnisés pour ça. Les gardiens des immeubles HLM sont également impliqués. »

> « Pour les jeunes, on a choisi de faire un relais sur les réseaux sociaux. Le centre social a également participé à faire connaître les conseils citoyens, et enfin des flyers ont été distribués dans différents locaux du quartier. »

Un site a engagé un travail spécifique avec ATD Quart-Monde et un site a spécifiquement prévu des possibilités de traduction pour les publics non-francophones ou peu à l'aise en français.

3- LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL CITOYEN

○ Quelle structure portera le conseil citoyen ?

La moitié des sites n'a pas encore défini quelle structure porterait le conseil citoyen.

Pour les autres, **c'est majoritairement le portage associatif qui est retenu**, en particulier par une

association dédiée ou par un centre social.

Mais une part qui reste importante prévoit un « portage » par la ville ou l'agglomération, éventuellement en précisant « en attendant ».

○ Des instances de travail au sein du conseil citoyen ?

Dans la majorité des sites le principe d'instances internes au conseil citoyen n'a pas encore été défini.

Et dans la plupart des cas cette question est renvoyée aux travaux du conseil citoyen qui devra lui-même décider de son organisation.

Les répondants mettent en avant :

- le rappel du principe de libre administration du conseil
- le souhait de ne pas rigidifier son fonctionnement
- le souhait de ne pas complexifier le dispositif

○ Une charte pour le conseil citoyen ?

Une charte est prévue dans plus de six cas sur dix, généralement encore en réflexion avec les premiers membres du conseil citoyen.

Plusieurs conseils s'appuient sur le cadre de

référence pour préparer cette charte. Et la majorité la distingue d'un « règlement intérieur » à venir pour définir les modalités de fonctionnement.



EN PRATIQUE... Une charte pour le conseil citoyen ?

> « Je suis sceptique à propos du fait de mettre en place un règlement intérieur. Je pense que c'est trop administratif et que c'est une perte de temps. Cela peut casser l'envie de faire ensemble. Et en plus par expérience cela fonctionne peu (par exemple les chartes de voisinage). Le problème c'est qu'il faut accompagner ces outils. »



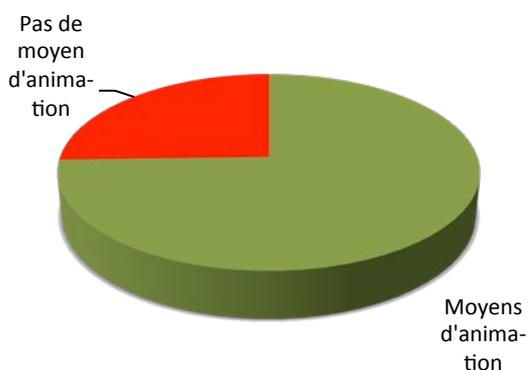


Quelques exemples de principes retenus pour une charte :

- « Parité, neutralité, autonomie »
- « Laïcité, neutralité, égalité, parité, équité, co-construction »
- « Liberté, laïcité, neutralité, démocratie / Engagements des membres : agir pour le bien commun, dans le respect de chacun, partage d'expériences et de compétences, se mobiliser / Engagements de la collectivité : être à l'écoute du conseil, assurer la transparence des actions ou projets, favoriser l'accès à l'information, consulter le conseil sur des projets »
- « Écoute active, logique d'éducation populaire, reconnaissance de l'expertise d'usage des habitants, logique de co-construction et co-formation »



○ Des moyens d'animation pour le conseil citoyen ?



Les trois quarts des conseils citoyens devraient disposer de moyens d'animation spécifiques.

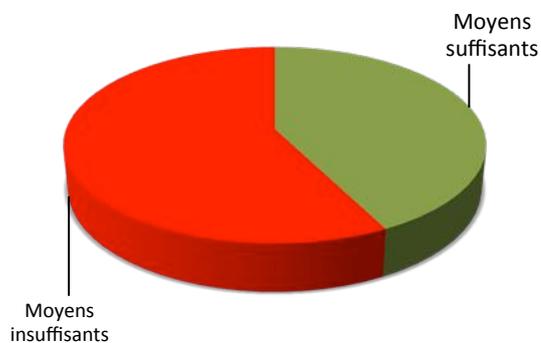
Mais dans la grand majorité des cas ils ne sont pas définis et sont souvent renvoyés à la question du statut qui sera choisi et des moyens

financiers qui seront consacrés.

Quand ils sont définis, ils reposent essentiellement sur un « appui » par la ville ou l'agglomération. (agents de développement, secrétariat...).



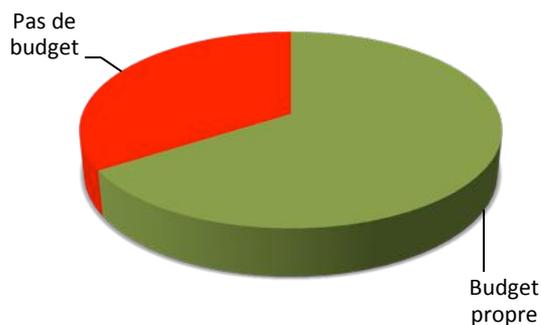
○ Ces moyens seront-ils suffisants ?



Et pour plus de la moitié des répondants les moyens dédiés seront a priori insuffisants.



○ Un budget pour le conseil citoyen ?



Le conseil citoyen disposera d'un budget propre dans deux tiers des cas.

Mais à quelques exceptions près ces budgets ne sont pas du tout définis.

Ce sont les villes qui seront sollicitées en premier lieu, souvent avec un co-financement État. Les bailleurs, les régions, les départements, et la Fondation de France sont pour l'instant identifiés comme des pistes à explorer.

Au-delà de moyens spécifiques supplémentaires, certains évoquent des moyens déjà engagés dans le cadre des Fonds de Participation des Habitants ou des Fonds d'Initiatives Associatives.

Et plusieurs répondants s'interrogent sur la capacité à mobiliser des moyens financiers dans un contexte de réduction drastique.



EN PRATIQUE... Des moyens financiers pour le conseil citoyen ?

> « Dans la fiche CUCS, 3 000 € sont prévus pour les conseils citoyens. Soit 1 500 € par quartier. Ce budget a été reporté sur 2015, car le groupe n'a pas eu besoin d'y avoir recours pour l'instant. Le centre social a la charge de trouver des financements complémentaires si besoin. Un mode de garde est prévu pour les enfants au sein du centre social. »

> « Nous utilisons un reliquat de 1 000 € des crédits 2014 pour communiquer. Pour la suite, nous prévoyons un salarié unique pour les trois conseils citoyens avec une enveloppe de fonctionnement pour chacun. Nous envisageons de faire appel à la région sur des financements de postes sur les conseils citoyens à hauteur de 50 %. S'y ajouterait alors la participation de l'État et de la ville (fonds initiative citoyenne). »

Le site qui a le budget le plus structuré prévoit 15 000 € par conseil en fonctionnement et 75 000 € en investissement.

○ Quelle formation pour les membres du conseil citoyen ?

Un dispositif de formation est envisagé dans les trois quarts des cas. Il s'agit toujours de formation des membres du conseil citoyen.

Trois types d'apports sont évoqués dans les projets de formation :

- principalement tout ce qui touche à **la maîtrise des codes et méthodes de participation** : prise de parole, animation de réunion...
- ensuite tout ce qui touche à **la connaissance du contexte** : connaissance de la Politique de la ville, des institutions...

- enfin ce qui touche au **fonctionnement des politiques publiques et de la méthodologie de projets** (projet, budget, évaluation...).

La réflexion de fond sur la citoyenneté est parfois évoquée et des structures tierces sont souvent associées : centres sociaux, centre de ressources Politique de la ville, coordination « Pas sans nous », Universités du citoyen...



EN PRATIQUE... Des formations pour le conseil citoyen ?

> « Un accompagnement/formation est mis en place avec le soutien du CRPV (Centre de Ressources Politique de la ville). Il concerne tous les membres du conseil citoyen et les partenaires (État, Conseil Départemental, CAF, bailleurs...) sont associés afin de construire un langage commun.

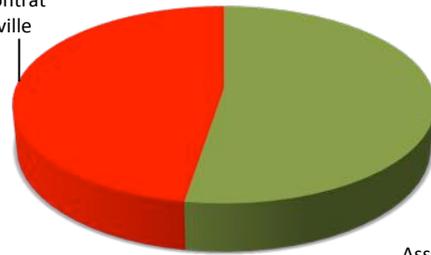
La première séance de l'accompagnement a constitué en une « conférence citoyenne » (animée par une compagnie de théâtre) dont l'objectif était de libérer la parole et de commencer à construire ensemble.

A partir de cette séance, nous construisons la deuxième... et ainsi de suite. L'objectif n'est pas d'imposer un programme mais de répondre au fur et à mesure aux besoins et questions du conseil citoyen. »



○ **Quelle contribution à l'élaboration du contrat de ville ?**

Pas associé au contrat de ville



Associé au contrat de ville

Pour la moitié des répondants, le conseil citoyen ne sera pas associé à l'élaboration du contrat de ville.

Dans ce cas-là, ils mettent généralement en avant la question du calendrier : le conseil citoyen ne sera pas opérationnel au moment où le contrat s'élabore.

Quand il est prévu que le conseil soit associé, on identifie **trois modalités différentes** :

- le plus souvent la participation aux groupes de travail partenariaux, souvent thématiques, qui préparent le contenu du contrat ;

- parfois à travers des réunions spécifiques du conseil citoyen consacrées à la présentation des enjeux et à des échanges ;
- enfin, quelques sites ont d'ors et déjà prévu la participation effective du conseils citoyen aux instances de pilotage.

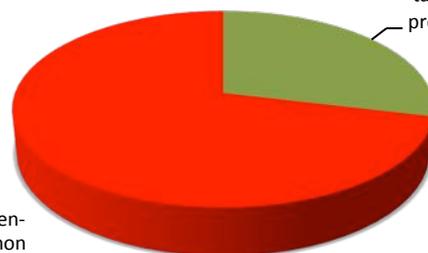
Deux sites prévoient la signature du contrat de ville par le conseil citoyen.

Enfin, plusieurs répondants identifient bien l'enjeu d'associer le conseil citoyen au diagnostic et au dispositif de suivi du contrat de ville.



○ **La représentation du conseil citoyen au sein des instances de pilotage du contrat de ville ?**

Représentation prévue



Représentation non prévue

Cette question n'a pas encore été abordée dans les trois quarts des sites.

La vingtaine de sites qui l'ont prévue indique la « présence de représentants » des conseils citoyens (souvent un par conseil) au Comité de Pilotage du Contrat de ville. Mais personne ne

prévoit plus qu'un rôle « consultatif » dans ces instances.

Quelques-uns prévoient aussi une représentation au Comité technique et dans les groupes de travail thématiques.

4- DES ENJEUX POUR LA SUITE



UNE DÉMARCHE À ENGAGER MAINTENANT

Le pari de la réforme de la Politique de la ville, en inscrivant l'obligation des conseils citoyens dans la loi, était d'imposer le sujet de la participation citoyenne dans l'agenda politique local.

On observe effectivement que des débats ont lieu, même dans les sites les plus réticents, et que globalement le message est passé ; des choses se font et beaucoup de professionnels se sont trouvés en position légitime pour conseiller - voire interpeller - leurs élus ou leur direction, faire des propositions et engager des actions.

Mais l'enquête montre aussi à quel point le sujet reste complexe et d'autant plus difficile à aborder qu'il interroge les postures et les pratiques locales, des élus comme des techniciens.

L'enquête montre d'ailleurs **le manque criant d'espaces de dialogues entre les habitants et les institutions dans la plupart des territoires.** Au-delà du dispositif « conseil citoyen », c'est donc la relation entre les institutions et les habitants des quartiers populaires qui doit être pensée, structurée et animée dans la durée.

En revanche, cette enquête montre que les « résistances » ne sont pas toujours de même

nature et ne peuvent pas être réduite à un « refus de partager le pouvoir ou de rendre des comptes ». **Cet argument de la « résistance des élus à la participation » recouvre des réalités diverses et des mécanismes complexes dans lesquels les administrations, les équipes-projets, les associations et les habitants ont parfois toute leur responsabilité.**

Il faut donc savoir « qualifier » les résistances pour trouver les argumentaires ou les méthodes adaptées et convaincre.

L'échec assez fréquent des générations précédentes de dispositifs de participation imposés d'en haut, comme les conseils de quartier ou les conseils de développement, représente par exemple un frein tout aussi marquant que la « frilosité » des élus. **Le sentiment d'impuissance des pouvoirs publics à véritablement investir ce champ joue donc souvent.**

Et comme très peu d'évaluations ont été menées, comme la phase de diagnostic a été très largement oubliée au moment de s'engager dans les conseils citoyens, **les conditions qui seraient à réunir restent très floues pour de nombreux acteurs locaux.**



UNE DÉMARCHE À ADAPTER ET À INSCRIRE DANS LA DURÉE

La réforme de la Politique de la ville a fixé des objectifs ambitieux, notamment en matière de rôle de l'intercommunalité, de logique de projet de territoire ou de mobilisation du droit commun. De même, la mise en œuvre du conseil citoyen touche à la manière même de concevoir la Politique de la ville et l'action publique dans les quartiers prioritaires. **Transformer cette réalité ne peut donc se faire que dans la durée. L'enjeu n'est donc pas de créer rapidement « le bon conseil citoyen » mais de savoir petit à petit changer la place des habitants dans la décision publique.**

Et d'avoir à terme une « démarche participative » qui ne repose pas que sur le conseil citoyen, qui soit opérationnelle et dans laquelle les parties prenantes se retrouvent. **Cela demandera d'accepter les expérimentations et les échecs, un suivi permanent et l'évolution d'un dispositif qui ne peut absolument pas être figé.**

On observe par exemple que la mobilisation des habitants autour des conseils citoyens repose d'abord sur la médiation et le travail de proximité plus que sur les campagnes de communication. **C'est donc un travail au plus près des habitants, adapté aux réalités locales, qui s'est engagé.** Bien sûr, il y a un risque d'induire la composition du conseil par les relais choisis, mais on observe que **les choses se mettent en place progressivement, en s'appuyant sur un « panachage » de méthodes** (tirage au sort, médiation, communication...) et sur des expériences pour assurer peu à peu la

diversité et se rapprocher d'une forme de représentation des habitants du quartier.

Néanmoins, on note que peu de sites ont vraiment mené une réflexion sur « l'intérêt à participer » ou sur ce qui pourrait motiver les habitants volontaires. Sans parler de la réflexion sur les conditions, y compris matérielles, à réunir...

Ce qui est intéressant, c'est que finalement le « cadre de référence » n'a pas été considéré comme une norme mais bien comme un cadre « indicatif » à adapter non seulement au contexte, mais aussi à l'évolution du dispositif ou aux attentes et aux propositions des premiers participants. Des marges de manœuvre sont gardées partout et il paraît difficile d'imaginer un dispositif figé dans le temps. Il doit par exemple prendre en compte les premières leçons qui seront tirées ou les échecs. Et s'adapter au fur et à mesure.

La posture de l'État local va donc être stratégique. Tout en étant ferme sur les principes et « l'esprit de la loi », il devra adopter une vision souple qui ne réduise pas le conseil citoyen à une liste et surtout ne la verrouille pas.

Le cas de l'outre-mer est de ce point de vue le plus significatif puisque le dispositif pensé en fonction d'un contexte très métropolitain (dépolitisation des quartiers, faible représentation parmi les élus, grands ensembles, acteurs professionnels nombreux sur le terrain...) doit très clairement être adapté et ajusté en permanence.



UNE DÉMARCHE À CONSTRUIRE

Le développement de la participation citoyenne s'inscrit donc dans la durée et il ne se fera pas tout seul.

On peut identifier **trois leviers sur lesquels les acteurs locaux devront plus nettement s'appuyer**. Car on peut dire que globalement, l'enjeu de la participation citoyenne n'est pas encore jugé suffisamment important aujourd'hui pour bouleverser les organisations locales.

> Le premier levier est celui du « maillage » pour que les membres du conseil citoyen soient « en phase » avec les habitants du quartier.

Plus qu'une représentativité bien difficile à définir, l'accompagnement du Conseil citoyen doit s'appuyer sur la notion de relais ou de médiateur. Celle-ci nécessite de donner au conseil les moyens pour être actif, visible et bien identifié par les habitants. Elle nécessite également d'intégrer le conseil citoyen au dispositif existant, et notamment en créant les liens avec les conseils de quartier.

> Le deuxième levier est celui de la formation, au sens d'une éducation populaire construite et animée avec les habitants, pour qu'ils puissent s'approprier le jeu institutionnel auquel ils sont confrontés.

Mais il est intéressant de noter que ce sont quasiment toujours les habitants qu'il faut former pour qu'ils s'adaptent au jeu institutionnel. Les changements de méthodes expérimentés par quelques-uns vont dans le sens d'une transformation de l'action publique.

Mais quasiment personne ne propose la « déformation » des institutions pour les adapter aux attentes et aux pratiques des habitants.

Pourtant cet enjeu de participation citoyenne interroge fortement la manière même de mener les politiques publiques. On sait par exemple que les comités de pilotage ne sont que rarement des instances de débat stratégiques mais plutôt des « chambres d'enregistrement » de ce qui a été négocié entre institutions en amont. Dès lors, quel sera le sens de la présence des représentants des conseils citoyens ? Pour faire évoluer ces pratiques, la participation d'habitants aux instances est une opportunité pour justifier l'expérimentation de nouvelles méthodes et peut-être redonner du sens au pilotage de ces politiques publiques.

Il paraît également indispensable dans les années qui viennent de prendre le temps d'aller « voir ailleurs », à l'étranger, non pour calquer des solutions pensées dans d'autres contextes, mais pour prendre de la distance, voir les choses autrement et s'inspirer des méthodes nouvelles pour nous.

> Le troisième levier est celui de l'ingénierie. Le développement de la participation doit être accompagné par des équipes - dans les collectivités et dans les structures qui accompagneront les conseils - suffisantes, qualifiées et autonomes.

Sans oublier que ces équipes-projets doivent elles aussi changer leurs pratiques et être ouvertes aux méthodes du développement du pouvoir d'agir ou du développement communautaire.

Ce changement de pratiques peut passer également par les relations avec les élus. On observe d'ailleurs que les conseils citoyens restent très souvent un dossier porté par les équipes et les élus en charge de la Politique de la ville.

Au moment où la question de l'évolution des politiques de droit commun devient centrale, on peut faire le pari que le développement du conseil citoyen en fasse une source de légitimité pour l'équipe en charge de la Politique de la ville.



UNE DÉMARCHE À CONCRÉTISER AU NIVEAU DU PILOTAGE STRATÉGIQUE

Notre enquête montre que la question du pouvoir des Conseils Citoyens dans les instances de pilotage de la Politique de la ville est un sujet encore largement mis de côté. Elle est pourtant essentielle et sera une des clés de réussite de l'ambition de « co-construction » affichée par la réforme de la Politique de la ville.

De même la question de la capacité d'interpellation ou d'auto-saisine, la question de l'information disponible seront déterminantes pour ne pas réduire les conseils citoyens à un rôle de spectateur impuissant.

Et faute d'avoir pu les intégrer à la phase de construction des Contrats de Ville-cadre, la question de leur association à l'élaboration des conventions opérationnelles, des programmes

d'actions, au suivi et de l'évaluation va être déterminante.

Enfin, cette enquête confirme bien **la nécessité de ne pas réduire la participation citoyenne dans les quartiers prioritaires aux seuls conseils citoyens.**

La réflexion doit être plus large et les analyses produites dans les travaux de nos réseaux sur le développement du pouvoir d'agir, le développement communautaire, la lutte contre les discriminations, la place des parents à l'école et l'éducation populaire auraient toute leur place dans **une démarche de réflexion nationale sur la construction d'une politique de développement de la participation citoyenne et du vivre ensemble.**

Enquête coordonnée par Benoît Boissière - chargé de développement de l'IRDSU - avec l'appui de Sarah Boratav, José Dhers et Étienne Varaut - administrateurs de l'IRDSU - et de Virginie Raimbaud - stagiaire à l'IRDSU.

ANNEXE – POUR ALLER PLUS LOIN

Textes officiels

- Le cadre de référence [« La participation des citoyens au cœur de la Politique de la ville »](#)
- [« Premier comité de suivi des conseils citoyens : des axes de travail pour garantir une véritable dynamique citoyenne dans les quartiers de la Politique de la ville »](#) sur [Ville.gouv.fr](#)

Travaux sur les conseils citoyens

- [« 4 enjeux pour la mise en œuvre des conseils citoyens »](#), la contribution de l'IRDSU au comité de suivi des conseils citoyens du 29 mars 2015
- La synthèse des travaux des 9èmes Journées Nationales de l'IRDSU autour de la participation citoyenne en 2014 : [« La place des habitants »](#)
- La fiche « Clé de lecture » publiée par l'IRDSU en amont des Journées nationales 2014 : [« Participation citoyenne et conseils citoyens »](#)
- CRPV Val d'Oise – [« Écouter les habitants pour nourrir l'action publique locale : Le conseil citoyens et autres démarches de coopération »](#)
- IREV – [Synthèse d'échanges d'un réseau « Conseils citoyens »](#)
- Trajectoire Ressources – [« La participation citoyenne en question »](#)
- Villes au Carré – [« Participation citoyenne et politique de la ville, vers un renouvellement des pratiques »](#)
- PQA – [« Synthèse de la mission de stage sur les conseils citoyens »](#)
- IREV – [« Participation des habitants et conseils citoyens : retour sur les échanges du 30 juin 2014 »](#)
- [« Valoriser les ressources des quartiers »](#), le rapport d'une mission confiée à Thomas Kirszbaum par AMADEUS

Revue de presse

- [« Il faut d'emblée faire une place aux habitants dans la politique de la ville »](#), une interview d'Étienne Varaut, membre de l'IRDSU, dans La Gazette des communes
 - [« Les conseils citoyens sont une offre institutionnelle de participation »](#), une interview de Thomas Kirszbaum dans Libération
 - [« Comment mobiliser les publics les plus éloignés de la vie de la cité ? »](#), une interview de Marion Carrel dans Libération
 - [« Politique de la ville: des acteurs des quartiers populaires lancent «Pas sans nous»](#) sur le site de Mediapart
 - [« Les banlieues perçoivent l'indifférence de la gauche au pouvoir »](#), une interview de Mohamed Mechmache dans Le Monde
- 