

Conseils citoyens et contrats de ville

Éléments issus de la réunion du 28 novembre 2014

Éléments de contexte

Le contrat de ville prévoit de **faire une place centrale aux habitants et aux acteurs locaux**. Il est donc nécessaire de (re)penser à la manière dont ils vont être associés à l'élaboration des contrats de ville mais aussi à leur mise en œuvre, via notamment la mise en place de conseil(s) citoyen(s) et de maison(s) du projet dans le cadre de projets de renouvellement urbain.

Si les conseils citoyens ne doivent pas obligatoirement avoir été créés au moment de la signature du contrat de ville, la réflexion quant à leur mise en œuvre doit avoir été initiée. Ainsi il est souhaitable que des habitants et acteurs des territoires prioritaires soient associés à l'élaboration du contrat de ville. D'autant que le travail de diagnostic des dynamiques participatives (préalable à la constitution des conseils citoyens) peut permettre l'identification d'acteurs intéressés. Il est également possible de faire appel aux personnes déjà parties prenantes au sein de structures existantes comme les conseils de quartiers, les collectifs d'habitants déjà existants.

En l'état actuel, deux documents servent de support à la constitution des conseils citoyens :

- **Loi de programmation pour la ville et cohésion urbaine du 21 février 2014** - Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ; NOR : VILX1315170. Version commentée de la loi : http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/loi_commentee.pdf
- **Cadre de référence des conseils citoyens, juin 2014** - http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/conseils_citoyens_-_le_cadre_de_reference_2_.pdf

Objectif de la démarche

Dans cette perspective, le Centre de ressources politique de la Ville Lorraine propose un espace dédié, en particulier aux services de l'Etat, autour de la question de la participation citoyenne.

Il s'agit :

- d'une part de créer une culture commune sur la question de la participation citoyenne et des conseils citoyens : Que dit la loi ? Quelle place pour les services de l'Etat ? Quel contenu et quelles modalités de mise en œuvre... ?
- d'autre part, de permettre aux acteurs d'aborder collectivement, à l'échelle de territoires pertinents, la mise en œuvre des conseils citoyens : Comment les conseils citoyens peuvent-ils être formalisés dans le contexte de chaque quartier prioritaire ? Quelle place pour les conseils citoyens dans la gouvernance du contrat de ville? Quels écueils ? Quelles expériences ?
- enfin de capitaliser collectivement : Quels points de vigilance ? Quels « outils » à mettre en place ?

La démarche proposée se décline en trois temps de travail, qui doivent permettre de traiter de manière pragmatique et participative la question de la mise en place de ces conseils dans le cadre des contrats de ville. Une journée à destination des acteurs de l'Etat uniquement, puis, une réunion de travail territorialisée, d'une demi-journée, à l'échelle de chaque département ou de territoires pertinents (organisée en lien avec les services de l'Etat), avant une mise en commun, sur une journée, de l'ensemble des acteurs impliqués dans la démarche.

Questionnements mis en avant par les services de l'Etat

L'enjeu pour les participants (représentants de l'Etat), au-delà d'une meilleure connaissance des textes et des modalités de mise en œuvre de ces conseils citoyens, réside dans le fait de définir le positionnement de l'Etat (et de ses représentants) sur la base d'une loi qui impose un certain nombre de choses. Qu'est-ce qui est de l'ordre de l'obligatoire ? de l'ordre du négociable ? Cela suppose de connaître ce que dit la loi mais aussi de tenir compte du cadre dans lequel elle s'inscrit. Il s'agit pour les représentants de l'Etat de se doter d'une doctrine afin, le cas échéant et en fonction des situations locales, de se positionner.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine constitue un cadre mais il faut le concilier avec la réalité du territoire. La question de la démocratie (participative dans le cas présent) relève d'une dimension politique et d'un portage par le politique.

La loi, en instaurant l'obligation de mise en place de conseils citoyens sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, peut donner lieu à stigmatisation de ces quartiers par rapport aux autres quartiers qui eux relèveront de conseils de quartier.

Au-delà de tous les écueils et questionnements mis en avant, il a été rappelé, sur le conseil citoyen constitué, une opportunité pour renouveler le lien aux habitants.

Composition des conseils citoyens

- Combien de conseils citoyens (1 par quartier prioritaire politique de la ville ?)
- Comment respecter la réalité socio-démographique : profils des participants (jeunes, femmes...) ?
- Comment éviter les personnes nuisibles si on est sur une base de tirage au sort ?
- Sur quel base, sur quelles listes s'appuyer pour le tirage au sort (fichiers existants, limites CNIL...) ?
- Valider un mode de désignation permettant d'articuler des personnes intéressées et des personnes désignées par tirage au sort.
- Place et rôle des adultes relais dans les conseils citoyens : mobilisation dans le cadre des démarches d'information ? animation des instances ?

Fonctionnement des conseils citoyens

- Quels place et rôle pour la structure porteuse ?
- Quelles règles mettre en place ?
- Quelle place pour les élus ? Quelle place pour les représentants de l'Etat ? (au niveau de la mise en œuvre, du fonctionnement quotidien, du respect des principes de fonctionnement...)
- Il s'avère nécessaire de mettre en place un règlement intérieur, une charte de fonctionnement.
- Enjeu de formation des conseils citoyens (membres mais aussi animateur).
- Modalités de financement à clarifier.

Tenir compte de l'existant

- Aspect central : tenir compte de l'existant tant au niveau de la composition du conseil citoyen (personnes mobilisatrices, engagées...) que dans le cadre de son fonctionnement au quotidien (quelle articulation avec les structures existantes, les démarches d'éducation populaire...)

Participation à la gouvernance du contrat de ville

- Inscrire le conseil citoyen parmi les différentes instances du contrat de ville et définir les modalités d'articulation
- Modifier les pratiques professionnelles afin d'être accessibles.
- Porter une attention particulière au langage.

Les discussions ont, par ailleurs, fait apparaître l'intérêt de constituer une « boîte à outils » recensant des expériences de conseils, des exemples de charte et/ou de règlement intérieur...

Grille de lecture des « conseils citoyens » issue des échanges

Éléments issus de la loi	Éléments issus du cadre de référence	Éléments de réflexion / points de vigilance issus des temps d'échanges avec les acteurs de l'Etat du 28 novembre 2014
La politique de la ville s'inscrit dans une logique de co-construction avec les habitants et acteurs locaux.	Il y est précisé que les attentes vis-à-vis du conseil citoyen portent sur : la production d'analyse et d'expertise ; la contribution aux réflexions et décisions au sein des instances ; le développement d'actions (initiées par le conseil citoyen, portées par d'autres...).	* Le conseil citoyen permettra-t-il une (ré)appropriation de la citoyenneté par les habitants ? de démocratiser la vie du territoire ? Pour ce faire, le conseil citoyen doit être force de proposition (voire de décision). * Il faut se donner les moyens de rendre crédible cette participation citoyenne auprès de toutes les parties prenantes. * Sur une commune et / ou au niveau d'une intercommunalité comprenant plusieurs conseils citoyens, il faudra travailler sur les liens entre eux et plus globalement avec les autres instances du contrat de ville. * Le conseil citoyen peut-il constituer une étape vers d'autres instances, un sas de « formation » politique ? permettra-t-il de (ré)investir la ville ? de faire définir et construire le territoire tel que les acteurs le souhaitent, l'imaginent ?
Cette démarche de co-construction amène à se positionner en matière de co-formation.		* La co-formation envisagée avec tous les acteurs devrait permettre de travailler sur les représentations réciproques. * La co-formation avec les élus est quasi impossible, du fait des postures et fonctions de ceux-ci. Envisager d'abord cette co-formation avec les techniciens ?

Eléments issus de la loi	Eléments issus du cadre de référence	Eléments de réflexion / points de vigilance
La loi impose la mise en place d'un conseil citoyen par quartier prioritaire.	Idéalement il est prévu de créer un conseil citoyen par quartier prioritaire mais cela doit être validé localement.	<ul style="list-style-type: none"> * Une nouvelle instance telle que le conseil citoyen, en soi, c'est positif, ne serait-ce qu'au regard de l'idée que la participation citoyenne ne se suffit pas d'un dispositif, mais s'enrichit potentiellement avec la multiplicité de ses formes. * Les textes prescrivent un conseil citoyen par quartier prioritaire politique de la ville mais on peut également envisager la mise en place de conseils citoyens sur des territoires en veille active, sans toutefois que ceux-ci puissent bénéficier des crédits spécifiques pour leur fonctionnement, la formation... * On peut également envisager un même conseil citoyen sur deux quartiers limitrophes (lien à établir avec la logique de projet de territoire). * Mais le terreau est-il favorable à une culture de l'empowerment ? L'empowerment ne se décrète pas. Institutionnaliser la participation, peut s'avérer hypocrite puisque par principe l'empowerment repose sur une mobilisation des habitants.
La mise en œuvre des conseils citoyens repose sur un diagnostic préalable des pratiques et des initiatives participatives.	La prise en compte du contexte local est un enjeu important et passe par le diagnostic de l'existant : premier repérage des acteurs et dynamiques locales mais aussi soutien aux initiatives et réflexions.	<ul style="list-style-type: none"> * Le diagnostic préalable permet de faire le point sur l'existant, de porter un regard neuf sur la pluralité des instances de concertation qui peuvent exister sur le quartier. Toutefois, il paraît nécessaire de travailler les conditions de cette cohabitation. * Penser l'articulation entre ces pratiques, initiatives et le conseil citoyen ? Nécessité de définir en amont les complémentarités, les spécificités, la plus-value du conseil citoyen vis-à-vis de ces pratiques et initiatives... et d'en informer habitants et acteurs locaux. * Parmi les éléments de ce diagnostic, il s'agira de penser la place du ressenti des habitants et acteurs locaux vis-à-vis des choix passés (la nature de ces choix, les modalités qui ont présidé à ces choix, les modalités de participation citoyenne ...). <p style="text-align: center;">→ <i>listing des pratiques potentielles et initiatives à repérer à la suite de ce tableau.</i></p>
Le conseil citoyen est composé d'une part d'habitants, tirés au sort, dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes.	La composition du conseil citoyen repose sur un principe global de non-discrimination et de représentation des habitants du quartier dans toutes ses composantes. Il est composé d'une part d'habitants représentant à minima 50% du conseil citoyen.	<ul style="list-style-type: none"> * L'identification des habitants lors de la constitution des conseils citoyens repose sur deux étapes : 1/ un temps d'information, de sensibilisation via un affichage, des flyers, des informations sur les sites internet des communes, des associations, via les adultes-relais directement 2/ tirage au sort parmi les volontaires qui se seront manifestés après la phase de communication. En revanche, une difficulté demeure par rapport à la question de la parité, face à

	<p>Ces habitants (sur la base de listes et de personnes volontaires) sont tirés au sort, sur un principe de parité (femme-homme).</p>	<p>l'incertitude de disposer du nombre suffisant de personnes. Cela suppose « d'aller vers » les personnes, de trouver des associations relais.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Favoriser des modalités d'implication basées sur le « parrainage » d'une personne non-mobilisée par une autre personne déjà volontaire. * La composition peut se faire sur la base de volontaires que l'Etat et les collectivités pourraient contacter parmi les personnes ressources déjà identifiées. En l'absence de volontaires suffisants, il s'agirait de procéder par tirage au sort sur des listes établis par les bailleurs / les listes électorales... Un tirage au sort peut se faire parmi une liste de volontaires « recrutés » suite au travail de sensibilisation reposant sur une campagne de communication, dont des démarches de porte à porte. * Pour la composition du conseil citoyen, il parait important de concilier à la fois candidatures spontanées et tirage au sort (50% de volontaires et 50% de tirage au sort). * A noter qu'une fois le tirage au sort réalisé, il est nécessaire de demander aux personnes leur accord. * Pour ce qui est du nombre de membres du conseil citoyen, il peut être défini en fonction de la taille du quartier (entendu comme le nombre d'habitants), de la dynamique existante ou pré-existante. * Déterminer le nombre de personnes composant le conseil citoyen sur la base de la population du quartier. * L'âge requis pour participer à un conseil citoyen sera à définir dans le cadre des modalités de fonctionnement (souvent l'âge mis en avant dans des instances consultatives est celui de 16 ans). * Le conseil citoyen doit rendre compte de la structuration sociale du quartier. Il doit « refléter la réalité sociale ». Ce qui suppose dans un premier temps de connaître cette réalité (par des éléments statistiques mais aussi une connaissance qualitative).
--	---	---

Éléments issus de la loi	Éléments issus du cadre de référence	Éléments de réflexion / points de vigilance
Le conseil citoyen est composé d'autre part de représentants d'associations et d'acteurs locaux.	Il est composé d'autre part de responsables d'associations (et collectifs implantés dans le quartier) et d'acteurs locaux (acteurs de terrain exerçant une activité professionnelle ou non lucrative au sein du quartier, n'ayant pas de lien direct avec l'un des acteurs institutionnels du contrat de ville).	<p>* La mobilisation des habitants / acteurs locaux du quartier passe forcément par une campagne de sensibilisation active et inscrite dans le temps. Elle nécessite d'aller « au-devant » des habitants. Cela peut passer par la mobilisation de personnes, comme les adultes-relais, des personnes en service civique, des acteurs associatifs, des parrainages, mais aussi de créer de nouveaux « métiers » permettant d'établir ces liens (comme les « crieurs »). Cela consiste également à investir des lieux où vont les personnes (comme les commerces, les marchés, des lieux publics).</p> <p>* Le diagnostic préalable ne peut-il être le support à partir duquel l'appel à volontaires pour constituer le collège ad hoc du conseil citoyen est diffusé ?</p>
Le conseil citoyen peut se substituer au conseil / comité de quartier pour les communes ayant obligation de mise en place d'une telle instance : article L2143-1 du Code Général des Collectivités Territoriales ¹ .		<p>* Quelles articulations entre les instances existantes et le conseil citoyen ? Nécessité de définir en amont les spécificités, les complémentarités, la plus-value du Conseil Citoyen vis-à-vis des pratiques et initiatives au sein de ces instances.</p> <p>* Le conseil citoyen serait « au-dessus » des autres instances de participation, il serait courroie de transmission ; un peu coordonnateur (risque de dérive vers un utilitarisme, un activisme au service des pouvoirs publics ?). À terme (2020), à l'échelle de la commune, de l'EPCI, le conseil citoyen comme une instance participative « supra » ?</p> <p>* Le conseil citoyen doit donner à voir les initiatives existantes (en aval du diagnostic).</p>
<p>Le conseil citoyen est associé à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'élaboration - la mise en œuvre - l'évaluation ... <p>des contrats de ville.</p> <p>Participation aux instances de pilotage, y compris celles relatives au</p>		<p>* Faire place aux citoyens dans des instances reconnues, ayant autorité. Que chaque collège soit représenté non seulement dans les instances de la politique de la ville, mais aussi sur d'autres, telles que fonds d'initiatives citoyennes, CLSPD, CLS...</p> <p>* Les dossiers seront à remettre à tous pour une parfaite information des membres du conseil citoyen ; cette information devra s'accompagner des explications nécessaires et demandées, voire d'une aide à une</p>

¹ « Dans les communes de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune. Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville. Le conseil municipal peut affecter aux conseils de quartier un local et leur allouer chaque année des crédits pour leur fonctionnement. Les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants peuvent appliquer les présentes dispositions. »

renouvellement urbain.		argumentation alternative
Éléments issus de la loi	Éléments issus du cadre de référence	Éléments de réflexion / points de vigilance
Pour les quartiers ayant une opération de renouvellement urbain, mise en place d'une maison du projet.		* Articulation nécessaire entre les deux instances.
Le fonctionnement des conseils citoyens repose sur un principe d'indépendance par rapport aux pouvoirs publics.	Les éléments qui doivent être pris en compte sont la souplesse, l'indépendance, la pluralité, la parité, la proximité, la citoyenneté et la coproduction.	<p>* Le conseil citoyen se doit de répondre à trois impératifs : être indépendant, être composé de deux collègues (collège habitants avec une parité entre les hommes et les femmes et collègue acteurs locaux), être représentatif des habitants du quartier concerné.</p> <p>*L'autonomie peut présenter un double risque : pas assez d'autonomie (« fausse » participation) ; trop d'autonomie (difficulté face à la page blanche).</p> <p>*Profitons de cette opportunité pour voir ce que les habitants peuvent faire, créer, produire, même les opposants, même les plus éloignés de la prise de décision.</p> <p>* Au niveau du fonctionnement du conseil citoyen pour concilier la participation de tous et le lien avec l'ensemble du quartier et les institutions (non membres du conseil citoyen), concevoir la présence d'invités ponctuels, en fonction par exemple de l'ordre du jour. Par ailleurs, réfléchir à des séances du conseil citoyen sur des thèmes précis autour de la question de la jeunesse, des femmes ou encore des seniors. Penser des moments en présence d'élus « observateurs », non partie prenante aux échanges.</p> <p>*Jusqu'où faut-il aller dans la définition des règles en amont ? Il peut être utile de disposer (à la fois) d'une charte (sur les principes, l'éthique) et/ou d'un règlement intérieur (modalités de fonctionnement, de participation, de décision,..). La charte pourrait rendre compte des principes communs à tous les conseils citoyens, établissant le lien avec le contrat de ville.</p> <p>* Il est important de bien définir la composition des membres permanents. Le règlement intérieur pourrait permettre de définir les modalités de remplacement des personnes (par exemple en cas de démission, de changement de domiciliation, d'exclusion pour raison d'absences répétées, de non respect du règlement intérieur...). Le remplacement pourra se faire sur la base d'un fichier de volontaires n'ayant pas été tirés au sort et alimenté en permanence.</p>

Eléments issus de la loi	Eléments issus du cadre de référence	Eléments de réflexion / points de vigilance
Les conseils citoyens inscrivent leurs actions dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité.	Le cadre de référence explicite les enjeux de liberté d'expression, d'égalité d'expression, de fraternité (favoriser le dialogue intergénérationnel, interculturel), de laïcité et de neutralité.	<ul style="list-style-type: none"> * Préciser la durée du mandat des membres du conseil citoyen. * Ne pas craindre a priori ce qui peut naître du conseil citoyen. * Penser la question de la place des cultes. * Penser la représentation des différentes composantes de la population du quartier.
L'Etat apporte son concours au fonctionnement des conseils citoyens.	Contenu du contrat de ville (convention-cadre) : <ul style="list-style-type: none"> - Le nombre de conseils citoyens créés sur le territoire du contrat de ville. - Les modalités de participation au sein des instances du contrat de ville. - Les modalités et conditions de financement en lien avec les moyens d'intervention et les lieux. - Les modalités d'animation et les actions d'accompagnement et de formation. 	<ul style="list-style-type: none"> * En amont : information aux structures sur les conseils citoyens. * La participation des membres des conseils citoyens aux instances du contrat de ville peut se faire via des groupes de travail thématiques : cadre de vie ; action et animation... * La définition de la fonction et des missions de la structure porteuse est un enjeu important qui nécessite d'être travaillé collectivement.
L'Etat valide la composition et le portage du/des conseil(s) citoyen(s), après avis du Maire et du Président de l'EPCI.		<ul style="list-style-type: none"> * L'Etat : arbitre ? impulseur ? Quel contrôle ? A minima il s'agit d'un contrôle sur les critères mis en avant dans la loi et par rapport au contrôle de légalité ?

LISTING des formes potentiellement porteuses de participation citoyenne et/ou à solliciter pour la constitution du conseil citoyen

Conseil municipal (doit faire partie du diagnostic, mais pas de présence possible au conseil citoyen)

Instances institutionnelles de la participation citoyenne :

- Conseil municipal jeunes
- Conseil des sages
- Comités, conseils de quartier

Associations de tous types :

- Associations locales d'éducation populaire du type MJC, centres sociaux, FOL...
- Associations communautaires
- Associations sportives
- Associations culturelles
- Associations de défense des locataires
- Associations culturelles (représentants des cultes)
- Associations de commerçants, clubs d'entrepreneurs, autres formes de collectifs d'acteurs économiques...

Autres : CIDFF

Etablissements tels que :

Etablissements scolaires : école élémentaire, collège, lycée (général, technique, professionnel...), CFA
Foyers jeunes travailleurs, EHPAD, IME, IMPRO...

Toutes formes de représentation des usagers des établissements susdits :

Scolaire : parents d'élèves, CESC, représentants d'élèves (conseils de vie lycéenne...)
Comités d'usagers d'établissements, comités d'usagers des bailleurs HLM

Porteurs d'initiatives collectives issues de services (para)publics : mission locale, CCAS, UTAS...

Façons de mettre en œuvre les politiques publiques (souvent ponctuelles) : concertation PLU, concertation PRU...
Chargés de dispositifs tels que fonds de participation des habitants, fonds d'initiatives citoyennes...
Groupes et collectifs informels, nés, par exemple d'un dispositif de GUP, d'un « diagnostic en marchant »

Médias locaux : radio, presse locales...

Autres groupes informels : repérés par les associations...

Dossier du participant

Il a également été décidé de transmettre un « dossier du participant » numérisé à l'issue de la journée.

- [Participation des habitants et contrats de ville. Quels enjeux ? Quelle mise en œuvre ?, ORIV, septembre 2014 :](#)
- [La place des habitants \(journées nationales de l'IRDSU\)](#)
- « Renforcer le pouvoir d'agir et la participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville - Plateforme de propositions - 11 janvier 2013 »
- Note d'orientation du CNV
- Power point interventions de Axel Othelet et Murielle Maffessoli
- [Cadre de référence conseil citoyens](#)
- La fiche « [Diagnostic participatif](#) » du kit méthodologique CGET
- [Retour d'expérimentation tables de quartier](#)
- « Démocratie et participation » par Epstein et Donzelot
- « Les citoyens au cœur du contrat de ville »
- Une webgraphie de la participation citoyenne [webographie-etd-participation-2014.pdf](#)
- Article Epstein sur le caractère institutionnel du conseil citoyen.