

Conseils citoyens en région PACA : état des lieux et perspectives

Journée départementale du Centre de ressources politique de la Ville PACA

AVANT-PROPOS

En février 2014, la loi Lamy de programmation pour la ville et la cohésion urbaine intégrait quelques préconisations du rapport « Pour une réforme radicale de la politique de la ville, ça ne se fera plus sans nous », en créant les conseils citoyens, nouvelle instance de participation locale associée à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.

Depuis, les contrats de ville ont été élaborés, sans les conseils citoyens pour leur grande majorité, et au 24 novembre 2015, 23 contrats sont signés (sur 31), en région PACA. Quant aux conseils citoyens, ils ne sont en région PACA, tout comme au niveau national, qu'une faible proportion à être effectivement constitués et actifs.

Néanmoins, le processus de création est engagé sur la majorité des territoires et on observe une nette hétérogénéité des méthodes selon les situations locales, tant sur la forme que dans le fond. Aussi la mise en place des conseils citoyens interroge les « modes de faire », tant des professionnels, que des élus.

Qu'en est-il en région PACA ? Où en est-on ? Quelles sont les modalités mises en œuvre sur les territoires ? Quels sont les enjeux pour la suite, et comment y répondre ? Voilà quelques questionnements que le CRPV-PACA, Villes en Liens et l'IRDSU ont abordé au cours de cette journée d'échanges et de travail entre professionnels.

Séquence 1

État d'avancement des conseils citoyens au niveau national

par Maria Cunha, Bureau vie associative et participation citoyenne au Commissariat Général à l'Égalité des territoires (CGET)

En septembre 2015, alors que 91% des contrats de ville étaient signés, le CGET estimait à 300, le nombre de conseils citoyens effectivement constitués (200 en juin 2015) et à 800 le nombre de ceux en cours de constitution. Force est de constater un retard dans la dynamique de constitution des conseils citoyens pour l'élaboration et la gestion des contrats de ville. Par analyse des résultats de l'enquête réalisée en 2015 auprès de l'État local, le CGET a identifié 3 types de postures face à l'obligation de la loi du 21 février 2014.

- La première, minoritaire mais très prometteuse, est observée sur des sites qui ont, très tôt, décidé de se saisir de l'obligation avec un lancement, à l'initiative des équipes contrat de ville ("le pouvoir d'agir des professionnels"), par conviction des élus, ou/et d'une initiative conjointe de l'État (délégué du préfet) et des professionnels. Des groupes de travail restreints (professionnels/habitants/associations) ont été organisés pour mener une réflexion sur la manière de mobiliser les habitants, sur les modalités du tirage au sort, sur la mobilisation d'autres moyens que le tirage au sort, sur l'animation des conseils citoyens et sur leur autonomie. Ces groupes de travail, pour lesquels il a parfois été fait appel à l'ingénierie extérieure, se sont réunis entre 3 (minimum) et 6 mois et ont permis la construction de bases solides. Ces groupes ont aussi permis l'expression des réticences et enthousiasmes.

- Il y a des territoires, plus nombreux, qui ont mis l'accent sur la création de l'instance, "le comment", plutôt que de réfléchir au sens de la participation. C'est une posture qui a aussi pu être privilégiée en raison des exigences de l'État pour la création rapide des conseils citoyens. Dans ce cadre, on a donc été au plus rapide avec souvent, un accent sur le tirage au sort sur liste électorale, au détriment de l'esprit de la loi, pour mobiliser des personnes peu impliquées dans la participation citoyenne. On a également reconverti, trop rapidement, des conseils de quartier en conseil citoyen. Le travail a donc démarré mais le processus reste à construire. Il faut réfléchir au sens et aux changements de pratiques.

!! En septembre 2015, alors que 91% des contrats de ville étaient signés, le CGET estimait à 300, le nombre de conseils citoyens effectivement constitués et à 800 en cours de constitution. "

- Il y a des nombreux territoires, peut-être trop nombreux, où aucune démarche n'a encore été lancée et sur lesquels on observe en partie, des réticences à l'inscription des habitants dans l'établissement des contrats de ville. Cela peut en partie s'expliquer par le travail important que représente la construction du contrat de ville, qui a mobilisé les énergies. C'est aussi un choix politique et technique, car les habitants et association auraient pu y être associés. Il faut maintenant "y aller", et dans ces derniers sites, la posture de l'État est très importante au regard de l'obligation de la loi.

Quels apprentissages ?

La constitution des conseils citoyens est l'occasion de collaborations intéressantes et fructueuses entre l'État, les délégués du Préfet et les collectivités, sachant que ce sont davantage les villes qui sont en animation, et que les EPCI ont été peu acteurs principaux de la démarche.

On observe également l'intégration de "nouveaux" habitants aux conseils citoyens, notamment dans les groupes de travail de préfiguration, et par la diversification des démarches de mobilisation dans le cadre des appels à candidature (privilegié pour la désignation des membres des conseils citoyens) : le porte à porte, qui initie le retour de démarches de proximité "d'aller vers" les habitants. Du point de vue des habitants, on a observé dans les sites de la première catégorie ayant mené des démarches d'animation, une forte mobilisation, du volontarisme et de la satisfaction.

On observe aussi des professionnels très interrogés dans leurs manières de dire et de faire, dans l'évolution de leurs postures et l'adaptation de leurs pratiques. C'est le cas par exemple de l'animation des instances, avec la nécessaire mais aussi difficile adaptation du langage.

Quels sont alors les principaux défis ?

L'ingénierie et la formation

Étonnement, peu d'ingénierie a été mobilisée dans la phase de constitution de conseils citoyens. D'autant que là où il y a eu de l'ingénierie neutre et professionnelle, on perçoit un gain évident et clair pour la mise en place, mais aussi dans la gestion de la vie des conseils citoyens, si on veut maintenir la dynamique dans la durée. Il faut admettre que collectivement (État et professionnels, y compris les associations pour certaines), nous ne savons pas faire. Si ce n'est pas le seul et le plus important des enjeux, c'est tout de même un facteur de réussite indéniable.

Évidemment, la formation des habitants pour la construction de leurs actions est un des enjeux mais les habitants ne doivent pas être les seules cibles. Si l'on entend faire une place réelle aux habitants, il s'agit également et avant tout de former les professionnels et les élus. Cela passe nécessairement par un changement de pratique et de méthode.

Autonomie

Elle est dans la loi. Elle est mal comprise et suscite beaucoup de réticence des élus, alors que c'est un élément fort de

l'identité. L'autonomie est un processus. Elle se construit en même temps que se construisent les conseils citoyens. L'autonomie ne signifie pas que les élus, les institutions, les professionnels désertent les conseils citoyens. Mais l'autonomie signifie "comment construire de manière fluide", des liens réguliers entre cette instance qui progressivement va aller vers une gestion autonome pour pouvoir produire une parole et des avis autonomes. L'autonomie ne se construit pas sans, ni contre, les institutions et les élus.

Les pouvoirs et les missions

Même si le conseil citoyen se construit comme une association, il faut faire attention à la banalisation. Même s'il porte des projets, ce n'est pas une association comme les autres. Si on ne veut pas banaliser, il faut être attentif aux missions et notamment à la principale, qui est celle de la participation aux instances du contrat de ville et pas uniquement aux groupes techniques. La question est : comment donne t-on une place à cette parole et aux avis ? Comment transforme t-on les pratiques de ces instances pour accueillir une parole qui n'a pas l'habitude d'être exprimée et intégrée ? Combien de représentants ? Quels représentants ?

Séquence 2

Les conseils citoyens en région PACA ? *

 par **Pauline Dzikowski**,
Chargée de mission au CRPV-PACA

Le CRPV-PACA a réalisé une synthèse de l'état d'avancement de la création des conseils citoyens en PACA. Elle se base sur 54 réponses au questionnaire auquel les participants à la journée régionale, ont été invités à répondre. Elle est complétée par les entretiens menés par le CRPV-PACA dans le cadre des accompagnements qu'il mène, ainsi que par des observations régionales. Cet état de lieux, purement quantitatif, vise à offrir une première lecture de la mise en place des conseils citoyens en région PACA, et a vocation à être alimenté pour la durée des contrats de ville, dans le cadre d'un dispositif régional d'observation.

Au 24 novembre 2015, alors que 74 % des contrats de villes sont signés en région PACA (23/31 contrats de ville pour 48 communes), 11 communes¹ ont effectivement créé les conseils citoyens, et toutes a posteriori de la signature du contrat de ville (mis à part Gap).

Au total, **22 conseils citoyens sont créés** (dont 12 ayant fait l'objet d'un arrêté). Il s'agit essentiellement de création de l'instance sans réelle réflexion sur le sens de la participation². Parmi elles, seules 2 communes se sont appuyées sur une ingénierie extérieure pour la préfiguration du conseil citoyen³. 33 à 36 conseils citoyens sont en cours de constitution pour 19 villes. Parmi eux, 7 territoires (dont 4 EPCI en pilotage de la création des conseils citoyens) bénéficient, ou vont bénéficier d'un accompagnement par une structure extérieure⁴.

À l'exception d'une commune qui a privilégié le tirage au sort sur liste électorale⁵, les autres ont fait le choix d'un **appel à candidature**, pour désigner les deux collègues, sans pour autant que cela garantisse la "diversité" des membres. Deux villes envisagent d'associer tirage au sort sur liste électorale et tirage au sort sur liste de candidats pour le collègue

habitants⁶. Il conviendrait néanmoins de questionner les modalités de mobilisation des habitants. Beaucoup de villes sont passées par les moyens traditionnels de l'affichage, du site internet, du bulletin dans les structures de proximité. Quelques-unes par des réunions publiques. Très peu par une action de proximité avec les habitants. Le manque de diversité des membres, voire l'absence des publics cibles, sont l'une des conséquences de ces choix.

!! Au 24 novembre 2015, alors que 74 % des contrats de villes sont signés en région PACA (...), 11 communes ont effectivement créé les conseils citoyens, et toutes a posteriori de la signature du contrat de ville (mis à part Gap). "

L'outillage du pouvoir d'agir pose relativement question. 50% des villes disent que les moyens dédiés à la formation et à l'animation sont projetés, ou non prévus. Celles ayant prévu des moyens font davantage référence à l'animation et s'appuient en grande majorité sur des postes aidés (adultes relais – sous impulsion de l'État local notamment), voire sur des missions en service civique. Ce recours posera la question de la qualification de l'ingénierie mobilisée. L'État est ainsi le principal contributeur à l'allocation de moyens pour l'outillage du pouvoir d'agir au travers du co-financement de l'animation. Il en va de même des actions de formation, à l'image de la Préfecture du Var qui a mis en place, avec l'appui du CRPV, un cycle de formation à destination de membres des conseils citoyens. Les EPCI ayant eu recours à une ingénierie pour la préfiguration des conseils citoyens n'ont pas encore prévu la continuité de l'action dans la formation des membres.

Enfin, seuls 32 % des territoires ont prévu l'intégration des conseils citoyens dans les instances de pilotage, tout en restant très général sur leur rôle, voire sans le préciser. Les autres mentionnent être en cours de réflexion, alors même que les contrats, précisant les modalités de gouvernance, ont déjà fait l'objet d'une signature par l'ensemble des partenaires institutionnels. Au-delà de cette inscription, c'est aussi et peut être avant tout, le sens de la contribution des conseils citoyens qui semble faire défaut dans les réflexions des acteurs locaux. Ce qui interroge les réels pouvoirs et missions des conseils citoyens.

** Extrait d'une synthèse réalisé par le CRPV-PACA pour la journée régionale du 24 novembre 2015.*

Notes

¹ Gap (1) / Marseille (10) / Apt (1) / Brignoles (1) / Hyères (2) – La Seyne-sur-Mer (2) / La Garde (1) / L'Isle-sur-la-Sorgue (1) / Sorgue (1) / Le Luc (1) / Le Muy (1)

² Selon la classification du CGET

³ Gap et La Seyne-sur-Mer

⁴ CAPG (Grasse) / ACCM (Arles et Tarascon) / Agglopol (Salon-de-Provence et Berre l'Étang) / Grand Avignon (Avignon et Le Pontet) / Miramas / Aix-en-Provence / Vitrolles / Gap

⁵ Marseille

⁶ Grasse et Aix-en-Provence

Séquence 3

Comment ça se passe ailleurs ? *

 par **Philippe Carbasse**,
Responsable Mission Politique de la Ville de Perpignan

La nécessité pour les équipes des contrats de ville de construire une ingénierie sur le sujet : à Perpignan, nous avons organisé un groupe de travail élargi dès mai 2014. Il est composé de la déléguée du Préfet, de représentants de la DDCS, de l'Éducation nationale, du chef de projet PRU (ville), de représentants de centres sociaux, de l'agglomération...

Les divers choix méthodologiques ont été débattus et proposés à partir de ce groupe (réunion d'information en binôme Collectivités / État, réflexion sur la composition et l'animation des conseils citoyens, organisation du tirage au sort, de la co-formation...). Ce groupe continue à se réunir tous les mois et demi depuis. Une des réflexions actuelles porte sur l'appui au fonctionnement des conseils citoyens (recrutement d'un emploi aidé envisagé).

Se lancer dans la co-formation : nous avons fait ce choix en amont de la mise en place des conseils citoyens, avec l'organisation de 2 jours de co-formation pour échanger avec des associations sur les conditions de mise en place et de réussite des conseils citoyens. Une fois les conseils citoyens constitués, cette démarche s'est poursuivie avec une co-formation sur l'animation et le fonctionnement des conseils citoyens. Par ailleurs,

des conseillers citoyens ont participé à un module de sensibilisation sur la lutte contre les discriminations, en compagnie des partenaires du contrat de ville. Ces initiatives ont été très appréciées par les habitants et associations et contribuent grandement à la dynamique globale de mise en place des conseils citoyens... et à notre "crédibilité" en matière de volonté de mettre en œuvre une démarche de co-construction.

« à Perpignan, nous avons organisé un groupe de travail élargi dès mai 2014. Il est composé de la déléguée du Préfet, de représentants de la DDCS, de l'Éducation nationale, du chef de projet PRU (ville), de représentants de centres sociaux, de l'agglomération... »

Anticiper la suite et faire « avancer » les différents acteurs du système. Au-delà de l'accompagnement des conseils citoyens, il faut pouvoir agir sur les "autres" acteurs :

> élus : nous avons notamment informé l'ensemble des élus de la ville et rencon-

tré les maires de quartier.

> Professionnels : nous avons prévu une journée de formation spécifique et la mise en place d'un référent par partenaires.

> Population : réalisation d'une plaquette avec les conseils citoyens pour communication sur leur rôle.

En effet, des représentants des conseils citoyens participent aux différents instances du contrat de ville (comité de pilotage, groupe de travail thématique, réunions territoriales) et souhaitent aller vers les habitants de leurs quartiers.

** Les 3 points essentiels du point de vue de l'expérience locale de la ville de Perpignan.*

Séquence 4

Synthèse des échanges entre professionnels

 Retranscription des notes rédigées par les participants aux séances

Pour répondre aux besoins des professionnels d'échanger entre eux, un world café sur les pratiques opérationnelles a été organisé. Pour autant, au regard du faible nombre de démarches abouties ou véritablement enclenchées, peu de réponses liées en pratique concrète ont été formulées. Nous pouvons néanmoins retenir quelques idées/ suggestions/ principes clefs reposant sur le cadre de référence... avec des adaptations/ interprétations locales.

Missions

- Les missions peuvent être lourdes, attention à ne pas trop charger, à ne pas faire peur ou à ne pas transférer les responsabilités des pouvoirs publics. Par exemple trouver un équilibre pour assurer une interface entre habitants et pouvoirs publics sans déresponsabiliser le pouvoir public (mais faciliter sa mobilisation).
- Porter un projet qui vient des habitants.
- Collecter la parole des habitants (différent de représenter la parole des habitants). C'est une instance ouverte qui associe d'autres voix.
- Être force de proposition sur tous les axes de la politique de la ville.
- Apporter un regard constructif et structurant sur les projets et encore plus particulièrement dans le cadre de projets d'aménagement (expertise d'usage).
- Rendre compte aux autres (mais comment ?).
- Être acteur de l'évaluation / co-évaluation.
- Représenter le conseil citoyen dans les organes existants du contrat de ville.

Mise en place des conseils citoyens :

Composition

- Les conseils citoyens varient de 10 à 40 membres selon la population d'un quartier, et ce public doit-être diversifié :
 - > dans le respect de la parité hommes/femmes ;
 - > avec un quota générationnel, afin de mieux représenter la jeunesse.
- Les conseils sont composés de 50%

d'habitants et de 50% d'acteurs locaux. Grasse à fait le choix d'une composition de 2/3 d'habitants et d'1/3 d'associations, de professionnels et d'acteurs locaux.

Désignation

- Pour ouvrir les conseils citoyens à tous les habitants, il est nécessaire d'utiliser plusieurs canaux pour le tirage au sort sur liste (liste électorale, liste logement, recensement EDF...) et y associer l'appel à candidature (liste de volontaires). Ces canaux doivent être utilisés en même temps. Un ratio de 40% de volontaires pour 60% de citoyens tirés au sort a été réalisé à Aix-en-Provence.

- Cela nécessite de la transparence technique et politique sur les modalités de désignation et sur les canaux d'information utilisés.

Organisation et fonctionnement

Statut

- Il est plus aisé de faire porter le conseil citoyen par une structure existante qui accompagne vers la création d'une structure ad'hoc.

Fonctionnement interne

- C'est au conseil citoyen d'élaborer sa charte et non pas aux acteurs institutionnels, bien qu'ils puissent venir en appui.

- Autonomie du conseil citoyen, tout en établissant des logiques de co-construction.

- Il faut s'appuyer sur d'autres formes de participation que des réunions en grand groupe (ateliers, commissions thématiques, échanges inter/séances...).

La participation des habitants aux instances du contrat de ville

Aucun des territoires présents n'a associé le conseil citoyen à l'élaboration du contrat de ville (bien que certains aient associé des habitants).

- La participation au COPIL est un sujet qui se pose de manière différente selon les territoires, dont certains sont confrontés à une réticence des élus : « si volonté des élus » - « refusée par les élus ».

- Cette place doit être préparée : accompagner la compréhension du fonctionnement du COPIL pour intégrer progressive-

ment les conseils citoyens et surement les faire évoluer- Il faut prendre du temps - il faut accompagner la transmission des informations (sujets) en amont.

- Pour favoriser la participation dans la durée et en nombre il faut également adapter les modalités de la réunion (lieu de proximité, espace accueillant, temps adapté aux habitants et non aux professionnels, configuration, garde d'enfants...).

- Faire évoluer les postures professionnelles, avec une adaptation du langage institutionnel et technocratique.

Accompagnement et formation des conseils citoyens

Formation

- Une formation pour tous : la formation des habitants, des élus et des professionnels - utiliser la co-formation.

- Il faut également rassurer les habitants sur leur "mission" et leur expliquer le cadre.

Animation et accompagnement

- Mobiliser une expertise extérieure, AMO (Assistance à maîtrise d'ouvrage), afin d'accompagner la mise en place des conseils citoyens.

- Mettre à disposition des outils d'animation : radio, médiateurs/centres sociaux, des professionnels et des animateurs qui auront été formés pour permettre aux conseils citoyens de travailler de manière encadrée.

- Innover en matière de techniques d'animation.

** Méthodologie de discussion entre acteurs permettant, en intelligence collective, de faire émerger d'un groupe des propositions concrètes et partagées par tous.*

Séquence 5

Quelques points d'analyse et de vigilance : l'expérience de l'accompagnement mené en région PACA

👤 par **Laurent Bielicki** (*Association Régionale pour le Développement Local PACA*), **Étienne Ballan** (*Arènes*) et **Guy Laurent Sylvestre** (*Université du citoyen*)

L'autonomie

Sur la base des propos d'Étienne Ballan, sociologue, administrateur d'Arènes

Parce qu'il incarne un "changement de régime" pour passer d'une démocratie de proximité présidée par des élus, (loi de 2002 - conseils de quartier), à une démocratie participative, avec la création des conseils citoyens (loi de 2014), le principe d'autonomie questionne, voire bloque, les professionnels et les élus. La circulaire du Premier Ministre du 04/10/2014, précise cette notion d'autonomie et la logique de "séparation" autour de deux aspects...

L'autonomie de réunion

Le conseil citoyen convoque ses réunions, décide seul de la date, du lieu, de l'ordre du jour, des participants. Il est autonome dans son programme de travail et dans sa mise en œuvre.

L'autonomie d'avis

C'est la capacité à se forger son avis sans être influencé par les différentes institutions. C'est aussi la capacité de choisir ses objets de travail, ses sujets : l'auto - saisine, quitte éventuellement à sortir du cadre du contrat de ville (le droit commun). Cela ne signifie pas que les instances politiques doivent être absentes de toute réunion. Elles peuvent d'ailleurs être conviées par les conseils citoyens. Cela signifie qu'elles ne prennent pas part à la délibération.

La création du conseil citoyen doit être envisagée comme un processus dont une des finalités est l'autonomie effective. Voici une proposition de "check list" de points importants à avoir à l'esprit...

Garantir l'autonomie vis-à-vis des instances politiques, c'est être vigilant dans les modalités de composition des conseils citoyens. C'est par exemple affirmer le principe selon lequel une personne ayant un mandat politique (dans l'exécutif ou dans l'opposition) ne peut être membre du conseil citoyen.

> *Un exemple* : à Aix-en-Provence, c'est une règle inscrite dans le bulletin de candidature et dans la charte du conseil citoyen.

Garantir l'autonomie c'est aussi questionner le choix de la structure porteuse, personne morale qui va faire les actes de gestion du conseil citoyen. Certaines collectivités font le choix d'un portage par le CCAS, ce qui évidemment pose clairement un problème d'autonomie quant à une structure présidée par le Maire. Cette question se pose également pour les centres sociaux. Il faut veiller à ce que ce portage ne soit que transitoire, toujours dans une recherche d'autonomie.

> *Un exemple* : à Nice, les conseils citoyens seront portés par les centres sociaux et bénéficieront dans ce cadre du soutien d'un poste adulte-relais. Cependant l'objectif affirmé est qu'avant la fin du contrat, les centres sociaux ne soient plus structures porteuses.

Garantir l'autonomie des conseils citoyens, c'est aussi que les « accompagnateurs » s'effacent peu à peu. Cela pose clairement la question de l'origine du besoin exprimé et de la mobilisation en fonction des moyens d'animation et d'ingénierie. L'objectif recherché étant que les conseils citoyens soient en mesure de définir eux-mêmes leurs besoins en matière d'animation et d'ingénierie, et de les exprimer et les défendre, le cas échéant.

Garantir l'autonomie du conseil citoyen c'est le doter d'un budget de fonctionnement annuel fixe, qui n'évolue pas chaque année et qui est décidé dans la durée pour éviter de renouveler une demande chaque année.

La création d'une dynamique collective outillée

Sur la base des propos de Guy Laurent Sylvestre, Université du citoyen

L'objectif du conseil citoyen est de devenir une réelle instance de démocratie participative qui produit des avis, qui est force de proposition. Cela nécessite du temps. Un temps qui n'est pas celui de l'institution. Aussi, un des risques identifiés par Guy Laurent Sylvestre, est de confondre les attentes et les objectifs des institutions avec celles et ceux des habitants. Pour que ces attentes puissent se rencontrer, il faut un nécessaire accompagnement du conseil citoyen dans lequel

plusieurs paramètres semblent incontournables, avec pour objectif final, la création d'une dynamique collective...

Se connaître, créer de la confiance pour stimuler l'envie de travailler ensemble est la première condition à avoir à l'esprit en vue de favoriser les échanges et les productions. La période de lancement du conseil citoyen doit viser cet objectif. Plus l'espace sera libre, non calibré par le cadre institutionnel des professionnels, plus il sera sincère et vrai.

Rassurer et expliquer le cadre pour que les membres comprennent là où ils mettent les pieds, qu'ils l'interrogent, pour se l'approprier. S'appuyer sur des outils interactifs pour ne pas être dans une logique de long exposé technique auquel la majorité des membres n'adhère pas.

Transférer des éléments de méthode à partir des sujets exprimés par les habitants. Il faut créer les conditions permettant l'expression de leur vision, de leur quartier, de leur ville, etc. Une fois les sujets exprimés, sans tri des institutions, il s'agit de prioriser à 1 à 2 sujets. C'est à partir de cela que pourront être déclinés quelques éléments de méthode pour s'organiser, en vue de produire. Dans ce cadre, la méthode du QCCPP peut permettre de se poser les questions primordiales :

> "Pourquoi on retient ce sujet, pour quelle finalité, pour qui ?"

> "Comment ? Comment on traite les sujets et avec qui ? Quelles sont les ressources du territoire, quel est l'existant, etc".

Les 3 dimensions interdépendantes des instances de démocratie participatives

Par Laurent Bielicki de l'ARDL sur la base de l'observation du fonctionnement de l'ensemble des instances participatives, notamment des conseils de développement

Il s'agit au préalable de penser la place des conseils citoyens dans les dispositifs de pilotage ou dans les comités techniques. Pour autant siéger dans l'instance suffit-il ? Il est primordial de penser au "comment" on prévoit cette place,

pour que les personnes qui y siègent soient des personnes actives, "qu'elles ne soient pas mises sur le banc pour faire potiches" mais qu'elles soient véritablement acteurs. Être acteur ne signifie pas seulement siéger dans les instances mais participer à l'élaboration et à la mise en œuvre du contrat de ville. Est-ce qu'on peut travailler sur la question des critères et indicateurs de financements des appels à projet ? Est-ce qu'on peut participer au jury d'examen des dossiers ? Est-ce qu'on peut participer à l'élaboration des cahiers des charges des AMO ? Voilà une place très concrète.

L'organisation et le fonctionnement du conseil citoyen doit être pensée. On s'est beaucoup focalisé sur la création de l'instance mais sans penser le "pourquoi ?" et "le comment". Pourquoi faire, comment ça va fonctionner, comment on s'écoute, analyser ensemble, décider ensemble, agir ensemble, agir en lien avec les institutions, etc.

La relation de l'instance au territoire, à la population locale, aux acteurs associatifs, économiques, etc. est également un point crucial pour ne pas être dans l'entre soi d'une instance. Si le conseil citoyen peut être une association, il est important de se distinguer d'une association classique au service de ses membres, pour se construire comme une association au service du territoire.

Pour conclure

Quels sont les petits pas que nous pouvons faire pour redonner un peu de sens à ce que nous faisons et pour qu'il y ait une utilité territoriale... pour « faire bouger les lignes » ?

Les trois intervenants ont communément pointé un enjeu important de cette loi : avant même la création effective des conseils citoyens, leur inscription dans la loi, amène déjà à "faire bouger les lignes" et à se questionner sur la manière avec laquelle est menée l'action publique.

"Il faut espérer que les conseils citoyens viennent nous titiller sur nos petites habitudes, et même nous les accompagnateurs, avec les mêmes déformations que tout le monde. On est tellement habitué à travailler dans l'entre soi, à avoir raison, à être des experts, qu'on est dans l'incapacité à expliquer concrètement ce qu'on fait, et notamment faire participer les gens qui sont les premiers destinataires des politiques. C'est véritablement quelque chose qui révolutionne nos façons de concevoir et d'agir. Il y a aussi nos élus, qui sont concernés au même

titre que nous par nos déformations, mais on a un rôle à jouer. C'est l'enjeu de l'évolution de la manière de faire, de la posture, des "professionnels" (L. Bielicki).

"Garantir l'autonomie, c'est travailler sur ses propres représentations". Pour illustrer son propos, E. Ballan, s'appuie sur une anecdote. Un professionnel lui disait : *"oui il faut que les conseils citoyens soient autonomes. Mais comprenez aussi qu'on on ne va pas laisser la petite barque du conseil citoyen seule sur la mer tempétueuse sans avoir à ces cotés le paquebot des institutions pour le protéger de la tempête"*. Il faut absolument ne pas voir la mer de la participation citoyenne comme une mer tempétueuse et dangereuse. C'est bien l'inverse : c'est bien aux institutions aujourd'hui éventuellement d'accompagner, si elle le souhaite, mais surtout de laisser la barque grandir, s'équiper et suivre son chemin.

!! Il faut que les conseils citoyens soient autonomes. Mais comprenez aussi qu'on on ne va pas laisser la petite barque du conseil citoyen seule sur la mer tempétueuse sans avoir à ces cotés le paquebot des institutions pour le protéger de la tempête."

Il s'agit de trouver un équilibre pour les agents de la politique de la ville dans un processus qui les inscrit moins comme des experts mais davantage comme des facilitateurs. Cela suggère que l'agent politique de la ville se défasse d'une position de "tampon" dans laquelle on l'a mis et dans laquelle il s'est positionné : une position de tampon entre le terrain, les quartiers prioritaires d'un côté, et de l'autre, le droit commun et les élus. Ainsi, si les agents politique de la ville ont un rôle dans l'accompagnement, il doit évoluer du "faire à la place de l'habitant, de l'élu, du professionnel du service de droit commun" au "je laisse les individus se rencontrer entre eux pour dialoguer entre eux". Entre autre il s'agit de dépasser le "je vais contacter untel et je vous apporterai la réponse" au "je peux contacter untel / ou vous donner ses coordonnées pour l'inviter à venir répondre lui-même aux questions" (GL. Sylvestre).

Aussi, il faut à la fois conjuguer le besoin exprimé par les conseils citoyens, au démarrage, de bénéficier d'information,

pour lequel le professionnel a un rôle majeur "pour faire vivre et faire comprendre ce que vous faites et à quoi ça sert", et le nécessaire positionnement dans l'écoute pour partir des choix des conseillers citoyens et non des choix de l'institution, notamment face à l'envie de poser les 3 thématiques du contrat de ville comme la seule clé d'entrée possible (GL. Sylvestre).

Enfin, c'est aussi la manière avec laquelle sont organisées nos instances. *"Bien que ce ne soit pas propre à la politique de la ville, les COPIL, lieux théoriquement de débat et de développement de stratégie, sont des lieux où l'on n'en fait jamais ou dans lesquels on fait semblant. Nos fonctionnements et nos organigrammes sont complément à coté. Ça pose effectivement la question des "révolutions" au-delà même des conseils citoyens" (L. Bielicki). "Dans tous les cas, le conseil citoyen est un bien commun : il appartient à tous et à personne en particulier" (E. Ballan).*

Séquence 6

Entre analyse des réalisations et enjeux à avoir à l'esprit*

👤 par Benoit Boissière,

Chargé de développement à l'Inter-Réseaux des professionnels du Développement Social Urbain (IRDSU)

Les remarques (4)

Un mouvement a bien été engagé : on peut dire que le mouvement mis en évidence en début d'année se poursuit. L'inscription des conseils citoyens dans la loi a imposé la question dans le débat public local et a, dans beaucoup de territoires, déclenché une réflexion donnant aux équipes Politique de la ville la légitimité pour le faire. Au niveau national, cette avancée se traduit par l'avancée de débats, à l'exemple de cette journée, permettant d'échanger autour de situations concrètes, là où pendant plusieurs années les questions de participation des habitants, et encore plus de développement du pouvoir d'agir, restaient "hors sol" ou cantonnées dans un registre militant.

Mais avec des situations très hétérogènes : les curseurs se déplacent et de plus en plus de démarches de création aboutissent. Des sites ont même déjà fait participer les représentants des conseils à des comités de pilotage, voire à la signature du contrat de ville. Mais beaucoup sont encore en cours d'élaboration, voire en début de démarche. Et certains n'ont encore engagé aucune démarche.

Cette hétérogénéité est nette également dans les manières de faire, chaque site adaptant le cadre de référence à son contexte et à la posture des acteurs locaux. La question de la composition est à cet égard significative : les tirages au sort, quand il y en a eu, se sont faits de manière et sur des listes très différentes et on observe la plupart du temps une forme de "panachage" des méthodes de mobilisation, souvent informelles.

Enfin, cette hétérogénéité tient aussi au fait que chaque site avance "en marchant" définissant les règles au fur et à mesure, parfois avec les premiers habitants mobilisés.

D'où la nécessité d'une approche qualitative plutôt que quantitative : il paraît donc utile d'avoir une analyse de l'avancée des démarches locales déconnectée de la formalisation du conseil citoyen. La signature n'est pas forcément le bon indicateur de la progression des démarches d'accompagnement de collectifs ou de l'implication des habitants dans l'animation de la Politique de la ville.

Le CGET, dans sa dernière enquête dressant des typologies des situations locales, privilégie d'ailleurs nettement l'analyse des situations locales en termes de démarches de fond et de transformation des organisations. D'autant plus que les formes se construisent progressivement et que les sites qui ont constitué les conseils citoyens rapidement peuvent être aujourd'hui en difficulté ou, en tout cas, toujours en "construction" de ce qui permet au conseil citoyen de trouver sa place. D'ailleurs, les sites les plus "avancés" notent bien que l'objectif final que l'on assigne au conseil citoyen (place, pouvoir, autonomie, moyens, inscription dans la durée) est finalement plus déterminant que les formes choisies pour évaluer la pertinence du dispositif.

Et avec la nécessité de qualifier les résistances.

|| *L'inscription des conseils citoyens dans la loi a imposé la question dans le débat public local et a, dans beaucoup de territoires, déclenché une réflexion donnant aux équipes Politique de la ville la légitimité pour le faire.*

Enfin, comme nous l'avons mis en évidence dans notre enquête de début d'année, si les "résistances des élus" sont nombreuses, il convient de les analyser.

> Premièrement parce qu'elles peuvent être de forme et de nature bien différentes selon les sites et les personnes. Il paraît difficile d'argumenter ou d'agir de la même manière selon que l' élu résiste par principe, parce qu'il a été "refroidi" par les expériences précédentes de participation ou parce qu'il a choisi de donner la priorité à la signature du contrat...

> Deuxièmement parce que les résistances ne peuvent pas, la plupart du temps, être réduite à la posture d'un ou de plusieurs élus. L'analyse des résistances d'autres acteurs (DG, services, équipe Politique de la ville, acteurs associatifs, habitants eux-mêmes) doit également être faite pour orienter des stratégies ou des pédagogies adaptées.

Enfin, les expériences des derniers mois montrent qu'il est utile de distinguer :

> les freins du type "barrières à lever" (élu non convaincu, manque de moyens humains, manque de compétences...) qui peuvent se résoudre effectivement par la pédagogie ou par l'adaptation des méthodes.

> les freins structurels (systèmes institutionnel, transformation de la population du quartier...) qui pèseront durablement sur le dispositif de participation.

Les enjeux (4)

Élargir le spectre de "ceux qui participent" : d'abord en sortant de "l'entre soi" des acteurs habituels de la Politique de la ville locale, parfois juges et parties. Cet objectif demande à la fois des efforts en termes de méthodes de mobilisation et en termes de clarification des objectifs (par exemple pour pouvoir expliquer aux associations habituellement impliquées dans les groupes de travail thématiques pourquoi de nouveaux acteurs doivent être mobilisés).

Ensuite, l'autre enjeu est, parmi les nouveaux habitants mobilisés, d'avoir une attention particulière à ceux qui "ne participent jamais" (jeunes, exclus, etc). On peut observer que les sites qui ont pu avancer sur ce sujet l'ont fait en mobilisant de nouveaux relais de médiation avec les publics (clubs sportifs, associations de solidarité, travailleurs sociaux). Mais là encore cela demande d'être très clair dans les objectifs du dispositif.

Cela confronte également les équipes aux raisons de fond qui construisent l'exclusion sociale et qui dépassent largement leurs compétences (par exemple en ouvrant un débat local sur le droit de vote des étrangers...).

Inscrire le conseil citoyen dans son environnement : on voit très clairement à partir des premières expériences que le conseil citoyen n'a pas de sens "en soi". Il doit trouver sa place dans le jeu d'acteurs locaux, quels que soit sa forme ou son fonctionnement. Trouver d'abord sa place par rapport au dispositif de participation existant. Ce qui pose la question d'éventuelles fusions ou d'intégrations. Et qui pose de toute manière la question de l'articulation entre les instances, de la cohérence d'ensemble et de l'animation des relations entre elles.

Ensuite cela pose la question des interactions entre le conseil citoyen et les habitants du quartier. Personne ne pose comme objectif que le conseil citoyen soit "représentatif" ni que ses membres puissent parler au nom de tous les habitants du quartier. Ils doivent néanmoins être "en phase" et cela doit passer par une attention particulière aux outils et aux démarches d'échanges d'informations, à la fois pour nourrir le conseil et pour le faire connaître.

- Enfin, l'enjeu de fond posé par la loi nécessite de clarifier l'interaction entre le conseil et le jeu institutionnel de pilotage de la Politique de la ville. Tout d'abord pour "rattraper" l'absence des conseils dans la phase d'élaboration des contrats en les associant de manière étroite aux prochaines phases de suivi, d'évaluation et d'arbitrages. Ensuite en posant de manière claire la question de la place, du rôle et du pouvoir des représentants des conseils citoyens dans les instances de pilotage comme dans les instances d'animation thématiques. Par ailleurs, il apparaît nécessaire de bien inscrire le "rôle" du conseil citoyen dans une logique globale, de "droit commun", qui correspond à la fois aux ambitions de la Politique de la ville et aux préoccupations des habitants (éducation, emploi, sécurité, logement...) qui ne se calquent pas forcément sur l'organisation de l'action publique en dispositifs.

Se former et changer les pratiques des acteurs locaux : on peut distinguer plusieurs axes de travail.

> Le premier concerne les membres des conseils citoyens. D'un côté autour de tout ce qui concerne la connaissance du cadre institutionnel (politiques publiques, institutions, etc) et de l'autre autour de ce qui concerne les capacités d'implication, voire animation, dans les collectifs de travail (prise de parole, méthodes d'animation, communication, etc). Mais en insistant sur la nécessité de définir avec eux les objectifs comme les modalités de ce volet formation.

> Le deuxième concerne la manière -même de gérer l'action publique. La plupart des équipes s'accordent sur le manque de compétences en termes d'animation collective et de méthodes participatives. Et les expériences de formation ou d'accompagnement des équipes-projet ont réellement permis de donner une nouvelle dimension au travail interactif avec les habitants.

> Et, au-delà des méthodes des profes-

sionnels, c'est la "dé-formation" des institutions qui est en question. Les premiers témoignages sur la présence des représentants de conseils citoyens dans des comités de pilotage est significatif. Dans quasiment tous les cas aucune réflexion particulière n'a été engagée sur la manière de mener les instances de pilotage. Et pourtant, les professionnels ont remarqué que les pratiques avaient de fait changé : effort de pédagogie et de présentation claire des dossiers ou des enjeux ; transparence des débats ; présentation explicite des décisions, des prochaines étapes, etc.

« L'enjeu de fond posé par la loi nécessite de clarifier l'interaction entre le conseil et le jeu institutionnel de pilotage de la Politique de la ville. »

Mobiliser une ingénierie suffisante, compétente et... autonome ? Globalement, on peut d'abord remarquer que la question de l'ingénierie pour les conseils citoyens se pose dans un contexte très contraint et que le sujet ne semble pas prioritaire dans les organisations locales... On constate qu'il n'y a eu quasiment pas de prise en compte des conseils citoyens dans les éventuelles réorganisations d'équipes et que les très rares renforcements se sont faits à travers des postes d'adultes-relais, voire de services civiques. Les professionnels rappellent pourtant le besoin d'une ingénierie suffisante et qualifiée par rapport à des objets de travail complexes, reposant beaucoup sur l'humain, la connaissance du territoire comme des politiques publiques, la maîtrise des enjeux liés aux élus et la capacité d'adaptation.

De plus, les professionnels identifient deux fonctions complémentaires qui sont mises en jeu autour des conseils citoyens :

> une fonction de "supervision" : suivi, mise en place, garant du respect de la loi et de l'esprit de la loi, interface avec les élus et les institutions...

> une fonction "d'animation" : accompagnement opérationnel, conseil aux membres, accompagnement de l'évolution, formalisation des travaux, formation, suivi des projets...

Si la première fonction semble clairement relever de la compétence de l'équipe-projet (intégrant le délégué du Préfet parfois), la deuxième pose plusieurs questions. Quels moyens humains y

sont consacrés ? Quel est l'intérêt de la confier à un "tiers neutre" plutôt qu'à un agent de la collectivité ? Et donne-t-on à cette ingénierie un objectif clair d'accompagnement vers l'autonomie du conseil citoyen ?

Car finalement, au-delà de la question des moyens, se profile surtout celle de savoir si les institutions sont prêtes à passer d'un modèle classique d'accompagnement institutionnel de la participation à un modèle de mise à disposition complète de moyens pour des collectifs d'habitants, dans une logique de développement du pouvoir d'agir.

** Sur la base des enquêtes, des échanges et rencontres menés par l'IRDSU.*

Séquence 7

Entre analyse des réalisations et enjeux à avoir à l'esprit

L'objectif des ateliers, à partir d'une problématique et d'une illustration, est de construire collectivement une note fictive à la Direction générale des collectivités en ciblant les points clés faisant consensus entre tous les participants.

Atelier 1 : Conseils citoyens et maison du projet au service des projets de rénovation urbaine ?

Par Pauline Dzikowski, CRPV-PACA

La loi prévoit la création de Maisons du projet dans le cadre du NPNRU - nouveau programme national de renouvellement urbain - ainsi que la présence de représentants des conseils citoyens dans les instances de pilotage des PRU. L'intervention de représentants de la Métropole Nice Côte d'Azur a suscité une réflexion sur les conditions de réussite de la "co-construction" effective des nouveaux PRU.

Si l'existence de démarches participatives dans le cadre des Programmes de Rénovation Urbaine est évoquée par l'ensemble des participants, il s'agit davantage de concertation que de réelle co-construction. Les démarches de co-construction ont pu être observées sur certains territoires, mais limitées à une partie de l'aménagement, à défaut du projet dans sa globalité : travail autour d'une aire de jeux pour enfants par exemple. Les échanges ont illustré la difficulté à se saisir de la participation des habitants comme un réel levier au service de la co-construction. Une des difficultés identifiées est aussi celle liée à la technique (des décisions doivent être prises car techniquement indispensables et ne peuvent pas faire l'objet d'une co-construction avec les habitants).

Axes de travail à privilégier

- Meilleure coordination des calendriers (exemple : un calendrier contraint par l'ANRU qui ne permet pas véritablement d'être dans une co-construction d'autant plus si on considère la formation des habitants comme un préalable).

- Adapter les pratiques des professionnels et les méthodes (des horaires des professionnels et des lieux non adaptés aux horaires des habitants - on ne sait pas valoriser la parole des habitants, etc.).

- Mettre en œuvre les conditions d'un réel changement des pratiques professionnelles :

- > Organiser des communautés de pratiques entre professionnels (Marseille)

- > Organiser de temps de co-formation entre habitants et professionnels (Nice).

- Inscrire dans les phases préalables des projets l'obligation du recours aux conseils citoyens et aux habitants, dont les phases d'études (dialogue compétitif).

- Rédiger des cahiers des charges pour sélectionner une AMO qui associe systématiquement un spécialiste de la participation.

- Favoriser des échanges autour de "pré-maquette" comme base de co-construction avec les habitants.

!! Si l'existence de démarches participatives dans le cadre des Programmes de Rénovation Urbaine est évoquée par l'ensemble des participants, il s'agit davantage de concertation que de réelle co-construction. "

Atelier 2 : Quelle ingénierie pour le développement du pouvoir d'agir ?

Par Véronique Turi, Villes en Liens

L'expérience de la ville de Gap permet de s'interroger collectivement sur les dispositions pour passer d'un modèle classique d'accompagnement institutionnel de la participation, à une mobilisation de moyens pour des collectifs d'habitants, dans une logique de développement du pouvoir d'agir.

Axes de travail à privilégier

- L'intervention d'un prestataire extérieur pour la mise en place ou l'animation du conseil citoyen permet d'apporter un "tiers neutre", indépendant, nécessaire.

- Mais cet accompagnement doit bien s'articuler avec les acteurs en présence, être souple et évolutif pour s'adapter à l'évolution du projet (quitte à se retirer après la création).

- Le recours à un prestataire ne doit pas dispenser les acteurs locaux de se pencher sur l'évolution nécessaire de leurs pratiques et de leurs postures pour inté-

grer les habitants à la décision publique. Ce qui peut passer par la formation des équipes.

- Les partenaires contribuent eux-mêmes à l'accompagnement des membres des conseils citoyens ("se mettre à disposition de").

- L'équipe opérationnelle, en charge de la Politique de la ville, est donc nécessairement associée à la démarche de construction des conseils citoyens.

- Les acteurs doivent s'attacher à établir une relation de confiance avec les habitants qui sont souvent en rupture avec le système politique. L'objectif final est bien de les accompagner pour ramener les citoyens au cœur de la démocratie.

- L'ensemble du dispositif doit être pensé dans une logique de "droit commun" qui correspond aux attentes et aux préoccupations des habitants.

Au-delà de l'ingénierie, des remarques liées au fonctionnement du projet ont été formulées :

- > Un cadre bien posé et le renouvellement des membres sont synonymes de dynamique et de longévité du conseil citoyen.

- > Un budget de fonctionnement doit être réservé au conseil citoyen et à ses actions.

!! L'expérience de la ville de Gap permet de s'interroger collectivement sur les dispositions pour passer d'un modèle classique d'accompagnement institutionnel de la participation, à une mobilisation de moyens pour des collectifs d'habitants, dans une logique de développement du pouvoir d'agir. "

Atelier 3 : La création du conseil citoyen : vers un changement des pratiques des acteurs locaux ?

Par Philippe Carbasse, administrateur de l'IRDSU

La présentation de l'expérience de la ville de Vitrolles a donné lieu à une réflexion collective sur les impacts de la mise en place des conseils citoyens dans les méthodes de travail des professionnels et dans l'organisation des institutions.

La problématique, particulièrement dans un contexte de "scepticisme" voir de résistance à ce dispositif, est d'une part de convaincre élus et direction générale de mettre en œuvre une démarche et d'autre part d'élargir le cercle, au-delà des professionnels de la politique de la ville et des acteurs institutionnels impliqués dans le dispositif.

Axes de travail à privilégier

- La réforme du contrat de ville est engagée et suivie par l'État notamment sur sa dimension participative. Il convient d'être pragmatique par rapport à la mise en place des conseils citoyens et tenter de trouver des points d'appui (des intérêts pour la collectivité) qui pourraient permettre une meilleure acceptation des dispositifs de concertation.

- Des expérimentations sont menées sur différents territoires et un "benchmarking" (étude comparative) pourrait être réalisé afin construire la démarche la plus adaptée à la réalité du territoire et de notre organisation.

- Un plan d'action pourrait être conçu, basé dans un premier temps sur deux axes :

- > sensibiliser les cadres de la collectivité à cette question (travail sur leurs représentations, présentation d'expérience...)

- > Recherche d'un objet/projet porté par la collectivité qui pourrait utilement être enrichi par une démarche participative

“ La présentation de l'expérience de la ville de Vitrolles a donné lieu à une réflexion collective sur les impacts de la mise en place des conseils citoyens dans les méthodes de travail des professionnels et dans l'organisation des institutions.”



HORS NOTE

En parallèle du travail en interne, dans un contexte "récalcitrant", promouvoir des rencontres entre conseils citoyens d'un même territoire (ville, agglomération, arrondissement, etc.), afin que ces derniers puissent faire entendre leur voix et notamment pour rappeler le cadre de la loi.

Retrouvez les autres publications
du CRPV-PACA sur son site internet
www.crpv-paca.org

— REMERCIEMENTS

Le CRPV PACA remercie...

- > l'association Villes en liens et l'IRDSU pour leur engagement dans l'organisation de cette journée,*
- > Maria Cunha du CGET pour sa présence et son intervention, permettant de prendre de la hauteur quant à la mise en place des conseils citoyens*
- > Étienne Balan, Guy-Laurent Silvestre et Laurent Bielicki pour leur mobilisation et le partage de leur analyse*
- > Philippe Carbasse, David Desroches, Laurence Pierson, Laurent Buanaccorsi, Viviane Lefevvre et Philippe Lemoine pour leurs témoignages et regards éclairants.*



Centre de ressources politique de la Ville PACA
7, rue Colbert - 13001 Marseille
(t.) 04 96 11 50 41 / (f.) 04 96 11 50 42 / crpv-paca@wanadoo.fr
www.crvp-paca.org

Publication du Centre de ressources politique de la Ville PACA
Directeur de publication : Mustapha BERRA
Rédaction, coordination : Pauline Dzikowski
Mise en page : echocite@free.fr
Mars 2016

Les partenaires du CRPV PACA

