

Participation des habitants et contrats de ville

Quels enjeux ?

Quelle mise en oeuvre ?

Note réalisée par l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV) – septembre 2014



Eléments de contexte

L'enjeu de **participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville est récurrent**.

L'ambition de favoriser la participation des habitants a été posée dès l'origine de la politique de la ville, mais au fil du temps un essoufflement des pratiques participatives a été constaté. Pour autant les expériences menées sur certains territoires ont permis des acquis incontestables et il existe un foisonnement d'expériences locales. Elles mettent d'ailleurs en avant l'importance du contexte local et de la diversité des situations.

Le Comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013 avait déjà affirmé la volonté gouvernementale de renforcer la participation citoyenne dans les quartiers et d'associer davantage les habitants aux futurs contrats de ville.

Sans remettre en cause la légitimité des élus (la démocratie locale est une compétence du Maire) et des instances de participation déjà existantes, nombre d'acteurs considèrent que le renouveau de la politique de la Ville (dans l'esprit de la réforme) passe aussi par un renouvellement de la capacité d'agir. Œuvrer dans cette perspective constitue un changement profond, car cela suppose une modification des représentations de tous les acteurs : élus, professionnels de la ville, associations et habitants.

Ainsi, le contrat de ville (dispositif issu de la réforme de la politique de la ville), qui doit être mis en place de 2015 à 2020 (cf. loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine), prévoit de **faire une place centrale aux habitants et aux acteurs locaux**.

Deux documents servent de cadre à la réflexion (l'un a un caractère prescriptif : la loi, l'autre vient alimenter la réflexion sur les modalités de mise en œuvre) :

- **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

En termes de calendrier, le dossier de presse relatif aux conseils citoyens précise que le second semestre 2014 vise à poser les jalons de ce type de démarche donnant lieu à une inscription dans le cadre des contrats de ville, avec une mise en place effective courant 2015.

Cette note propose de faire le point sur ce que dit la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (loi du 21 février 2014) sur la question de la participation des habitants, en incluant des éléments issus du cadre de référence (qui figure en italique dans cette note).



Les contrats de ville : un enjeu de co-construction

Dès l'article 1, la loi définit la place des habitants qui sont les premiers bénéficiaires de la politique menée et met en avant l'enjeu de co-construction.

Ainsi, la première phrase indique que « la politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants ».

Le but de cette politique est triple :

- assurer l'égalité entre les territoires,
- réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leur unité urbaine,
- améliorer les conditions de vie de leurs habitants ».



Les conseils citoyens : moyen spécifique pour la mise en œuvre de cette co-construction

Il est par ailleurs précisé que la politique de la ville « s'inscrit dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens, selon les modalités définies dans les contrats de ville et sur la co-formation » (article 1 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine).

Les objectifs des conseils citoyens sont de :

- conforter les dynamiques citoyennes existantes
- garantir les conditions nécessaires aux mobilisations citoyennes.

Pour cela il s'agit de

- favoriser l'expertise partagée,
- garantir la place des habitants dans toutes les instances de pilotage
- créer un espace de proposition et d'initiatives à partir des besoins des habitants.

Le cadre de référence précise les attentes vis-à-vis du conseil citoyen telles que :

- 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...).



Un conseil citoyen par quartier prioritaire

C'est l'article 7 (intitulé « conseil citoyen ») qui précise les modalités de mise en œuvre et de fonctionnement de cette « instance ».

Le conseil citoyen est une instance obligatoire pour tout territoire en quartier prioritaire politique de la ville.

Ces conseils citoyens doivent être mis en place, selon la loi, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Idéalement il est prévu de créer un conseil citoyen par quartier prioritaire mais cela doit être validé localement.



La composition du conseil citoyen

Au niveau de la mise en œuvre du conseil citoyen, il est précisé (article 7) qu'« un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire politique de la ville [...]».

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,
- d'autre part de représentants des associations et acteurs locaux ».

Le cadre de référence explicite les attendus en termes de composition du conseil citoyen.

Il est composé :

- D'une part d'habitants, représentant à minima 50% du conseil citoyen, représentatif de la composition du quartier. Ces habitants (sur la base de listes et de personnes volontaires) sont tirés au sort, sur un principe de parité (femme-homme). Compte tenu de désistements possibles au fil du temps, il est proposé de disposer de listes complémentaires.
- 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). La méthode retenue est celle de l'appel à candidature. En cas de candidats trop nombreux, un tirage au sort pourra être réalisé.

Dans les deux cas, cela suppose une campagne de communication pour informer les habitants et acteurs locaux.

La composition du conseil citoyen repose globalement sur un principe global de non-discrimination et de représentation des habitants du quartier dans toutes ses composantes.

Il est proposé une durée de mandat de trois ans mais les modalités du mandat sont à définir localement. Il faut également réfléchir aux modalités de remplacement des personnes démissionnaires et/ou absentes.

Il paraît opportun que le conseil citoyen se dote d'un règlement intérieur ou d'une charte, qui soit en cohérence avec les principes mis en avant dans le cadre de référence.



Les missions du conseil citoyen

Par rapport à son rôle, il est indiqué que les membres du conseil citoyen sont associés « à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville ».

« Des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain ».

Ainsi et concernant plus spécifiquement le renouvellement urbain, l'article 3 (relatif au NPNRU – Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain) précise que « les habitants ainsi que les représentants des associations et des acteurs économiques sont associés à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets de renouvellement urbain, selon les modalités prévues dans chaque contrat de ville ». Chaque projet de renouvellement urbain prévoit la mise en place d'une maison du projet permettant la co-construction du projet dans ce cadre.

Le cadre de référence précise que toute production dans le cadre du contrat de ville doit être soumise au(x) Conseil(s) Citoyen(s).



Une nécessité : la prise en compte de l'existant

Au niveau de la mise en œuvre du conseil citoyen, il est précisé (article 7) qu' « un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire politique de la ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives ».

La prise en compte du contexte local est un enjeu important. Il passe notamment par le diagnostic de l'existant qui constitue un préalable et qui permet de réaliser un premier repérage des acteurs et dynamiques locales, mais aussi de soutenir des initiatives, des réflexions.

Par ailleurs, pour éviter la « concurrence » entre instances participatives, la loi prévoit (article 7), en complément à l'article L2143-1 du Code Général des Collectivités Territoriales¹, « dans chaque commune soumise à l'obligation de création d'un conseil de quartier, le maire peut décider que le conseil citoyen se substitue au conseil de quartier ».

¹ Cet article précise que « 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. »



Indépendance des conseils citoyens

En termes de fonctionnement, « les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et inscrivent leurs actions dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité »².

Le fonctionnement des conseils citoyens repose sur le respect des principes généraux que sont :

- *La liberté d'expression : au sein des conseils citoyens vis-à-vis des institutions (autonomie) mais aussi entre habitants.*
- *L'égalité des expressions et prise en compte des avis des conseils citoyens : synthèse des contributions. Si pas de consensus : avis majoritaire et informations sur avis divergents.*
- *La fraternité : engagement en faveur du quartier dans une logique collective et solidaire, promotion dialogue inter-générationnelle et inter-culturelle.*
- *La laïcité : lieu de débat public ouvert, pas d'actes de prosélytisme ou contraires à la liberté de conscience.*
- *La neutralité : indépendance, autonomie...*

D'autres éléments doivent également être pris en compte comme la souplesse, l'indépendance, la pluralité, la parité, la proximité, la citoyenneté et la coproduction.



Des moyens pour le fonctionnement des conseils citoyens

Il est également précisé dans l'article 7 de la loi, le rôle de l'Etat. Ainsi, « l'Etat apporte son concours à leur fonctionnement ».

Les contrats de ville « définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens ainsi que des actions de formation ».

« Le conseil citoyen peut faire appel à des personnalités extérieures en raison de leur expertise dans les domaines relevant de leur compétence ».

La garantie d'un bon fonctionnement du conseil citoyen repose sur certaines conditions.

- *Le conseil citoyen doit être doté d'un lieu et de moyens appropriés.*
- *Les membres du conseil citoyen disposent d'un droit à la formation.*

D'ailleurs, il est prévu que soient inclus dans le contrat de ville (convention-cadre) les éléments suivants :

- *Le nombre de conseil citoyen créé 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.*
- *Les modalités d'animation et les actions d'accompagnement et de formation.*

Par ailleurs, l'article 7 précise que l'Etat assure la reconnaissance du conseil citoyen après avis du Maire et du président EPCI. L'accord de la qualité de structures porteuses peut être donné si nécessaire à une personne morale.

Deux options peuvent se présenter quant au statut du conseil citoyen : le collectif peut se constituer en association ou être porté par une personne morale préexistante.

L'article 9 de la loi précise qu'un rapport sera produit six mois après la promulgation de la loi³ sur la possibilité de création d'une fondation. Elle devrait permettre de mobiliser des financements au bénéfice des quartiers populaires notamment via le financement d'accompagnement de projets et d'actions présentés par les habitants.

Dans la même perspective et sans attendre les éléments de ce rapport une pétition a été lancée pour la création d'un « fonds pour l'interpellation citoyenne ».

² Eléments issus du cadre de référence relatif aux conseils citoyens (cf. lien à fin de la note).

³ Ce rapport n'a pas encore été produit.



En complément :

Eléments issus d'une note méthodologique⁴ datée du 15 novembre 2013 dans le cadre de la préfiguration des contrats de ville

Dans le cadre de cette note méthodologique, l'attention était mise sur quatre dimensions.

1/ Etablir un état des lieux des pratiques participatives locales

- Description des instances existantes et outil afin de disposer d'un diagnostic territorial.
- Tenir compte des évaluations réalisées, si elles existent.
- Identification des stratégies et principes d'action mis en œuvre. Il s'agit de distinguer les différents niveaux de participation : information, consultation, concertation et/ou co-construction (y compris dans le champ de la rénovation urbaine, mais pas exclusivement).

2/ Réfléchir aux modalités de mise en œuvre des conseils citoyens

Sachant que l'objectif est de disposer d'un lieu visant à favoriser l'émergence d'initiatives citoyennes et d'actions collectives ainsi qu'à favoriser l'implication des habitants dans la vie du quartier et la conduite d'actions.

- Appui sur un centre social ou sur d'autres associations locales.
- Mise en place d'un dispositif de formation, de rencontres, de suivi et un budget dédié.
- Articulation avec d'autres instances participatives et les bailleurs.

3/ Associer étroitement les habitants à la démarche contractuelle

- Association des habitants dès la phase de diagnostic.
- Avoir une réflexion sur la capacité d'écoute, aller au-devant des habitants... (notamment pour les publics les plus éloignés).
- Mettre en place un diagnostic participatif.
- S'appuyer sur les relais existants [notamment via la mobilisation des adultes-relais].

4/ Anticiper les questions d'accompagnement et de formation à la participation des habitants

- Travail d'accompagnement et de formation des différents acteurs, notamment dans une logique de co-formation (« community organizing »⁵).
- Disposer d'une ingénierie dédiée et/ou identifiée (lettre de mission).

⁴ Note produite par le Ministère de la Ville, le CIV et l'ACSE.

⁵ La traduction française de cette notion américaine est « organisation communautaire ». Elle suggère de s'appuyer sur les communautés locales et les initiatives des habitants des quartiers pauvres plutôt que de compter sur la seule intervention de l'Etat pour y améliorer les conditions de vie.