

KEVIN DEMANGECLAUDE (CGET – ONPV)

Conseils citoyens : les plus actifs sont également les plus autonomes

Au 1^{er} trimestre 2017, au moins 85 % des quartiers prioritaires (1 284) étaient couverts par 1 157 conseils citoyens opérationnels ou en phase de l'être. Après un point d'étape national au 1^{er} octobre 2016 réalisé avec le cabinet Trajectoires Groupe Reflex¹,

l'ONPV a souhaité poursuivre ces travaux au 1^{er} trimestre 2017 pour identifier les modes d'organisation les plus favorables au développement de l'autonomie² et de l'activité des conseils citoyens.

L'autonomie des conseils citoyens s'acquiert avec le temps et se trouve favorisée lorsque leur place dans les dynamiques participatives locales a été réfléchie

48 % des conseils citoyens installés en 2016 sont déjà en capacité de se réunir sans la participation (présence ou animation) des pouvoirs publics (services de l'État ou collectivités, élus ou agents administratifs), contre 65 % de ceux installés en 2015. Par ailleurs, certaines modalités d'organisation et de fonctionnement favorisent assez naturellement cette autonomie : parmi ceux qui se réunissent sans les pouvoirs publics, 64 % disposent d'un règlement ou d'une charte (contre 41 % dans le cas contraire), et 64 % ont bénéficié d'actions de formations (contre 49 %).

Lorsqu'une réflexion sur les dynamiques locales de participation déjà existantes sur le territoire et la

place du conseil citoyen dans celles-ci a été menée préalablement à sa mise en place, les conseillers ont nettement plus de chance d'être en capacité de se réunir sans les pouvoirs publics (58 % contre 46 %). Bien que déterminante lors de la phase de lancement du conseil citoyen, lorsque l'implication des collectivités se prolonge jusque dans son portage, elle tend à limiter son autonomie : parmi les conseils citoyens portés par une collectivité (absence d'association, volonté d'accompagnement ou choix politique parfois), seuls 37 % sont en capacité de se réunir sans représentant politique ou administratif, contre 77 % de ceux portés par une association préexistante par exemple.

Le niveau d'activité des conseils citoyens est d'autant plus élevé qu'ils ont été mis en place de manière concertée et qu'ils sont structurés

56 % des conseils citoyens peuvent être considérés comme particulièrement actifs, sur la base d'un indicateur synthétique d'activité : ils se réunissent au moins une fois par mois, les collèges «habitants» et «acteurs locaux» sont représentés dans au moins trois instances des contrats de ville, et ils ont déjà porté une ou plusieurs actions en propre. Parmi ces conseils citoyens, 31 % ont été accompagnés dans leur construction par au moins cinq types d'acteurs différents (collectivités, services de l'État, associations, habitants, centres sociaux, etc.), contre 25 % pour le reste des conseils citoyens.

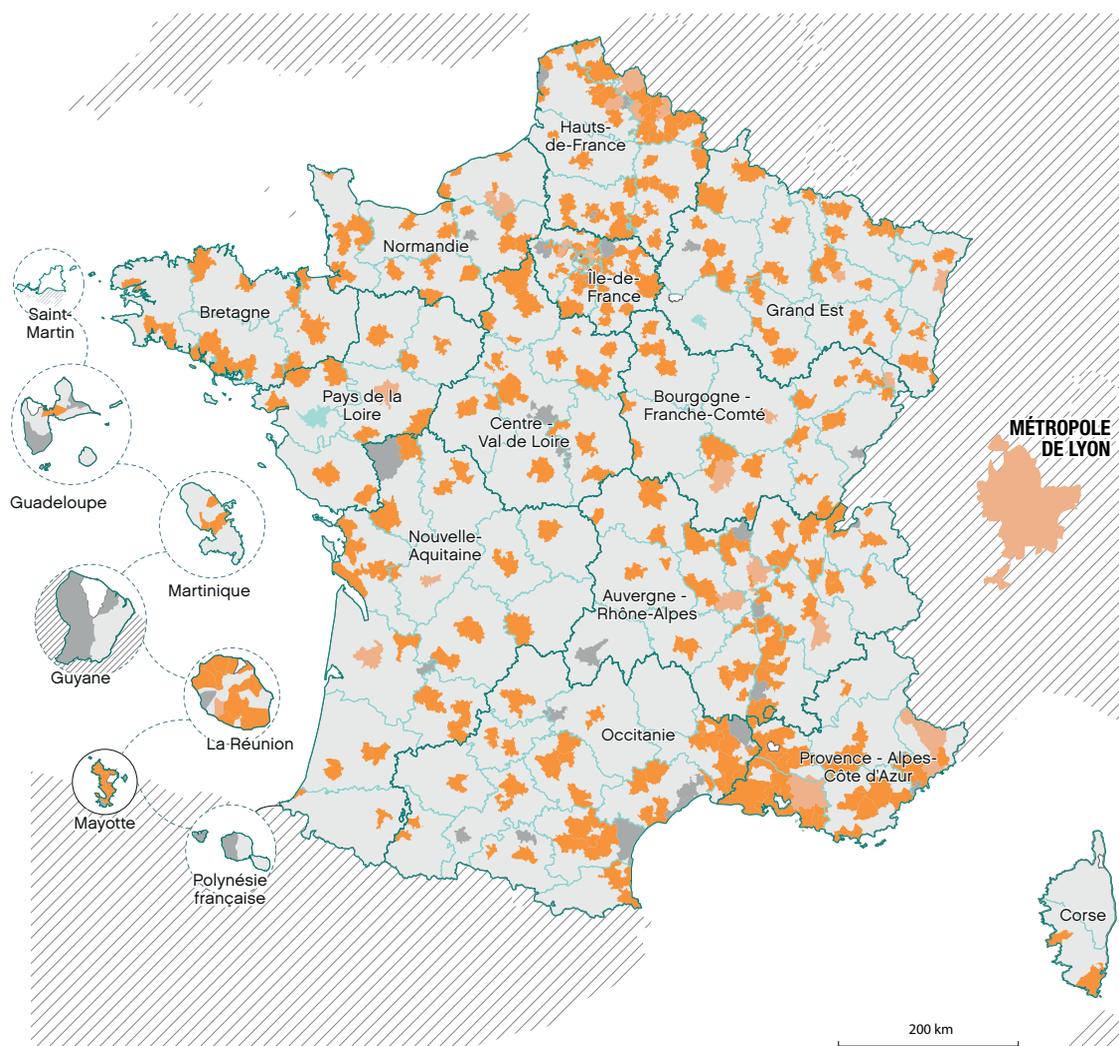
Différents outils de structuration ont également permis de favoriser l'activité des conseils citoyens «les plus actifs» : 60 % ont élaboré une charte ou un règlement intérieur (contre 38 % des autres conseils citoyens) ; 51 % ont bénéficié d'actions de formation (contre 38 %) et 81 % disposent de moyens d'animation (contre 72 %). Enfin, les conseils citoyens «les plus actifs» sont également les plus autonomes : 76 % d'entre eux ne sont pas portés par une collectivité ou structure paramunicipale (contre 63 % des autres), et 69 % se réunissent sans les pouvoirs publics (contre 43 % des autres).

1. Voir «Les conseils citoyens : état de la mise en œuvre au 1^{er} octobre 2016», Rapport ONPV 2016.

2. Les spécificités des conseils citoyens par rapport à d'autres démarches participatives sont posées dans la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, et précisées dans le cadre de référence publié en 2014 puis dans les circulaires du 15 octobre 2014 et du 2 février 2017. Entre autres, les conseils citoyens doivent être mis en capacité d'autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics.

Carte 1

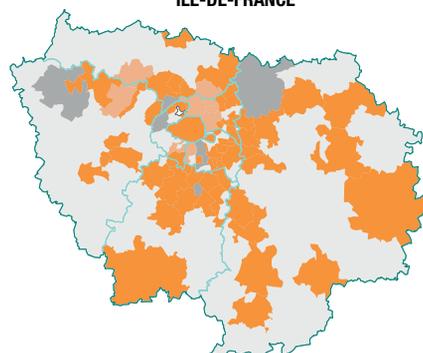
État d'avancement de la mise en place des conseils citoyens au 1^{er} trimestre 2017



**PART DES QUARTIERS PRIORITAIRES
COUVERTS PAR UN CONSEIL CITOYEN
CONSTITUÉ OU EN COURS DE CONSTITUTION
AU PREMIER TRIMESTRE 2017
par contrat de ville**



ÎLE-DE-FRANCE



Source : enquête nationale de suivi des conseils citoyens 2016-2017, IGN Géo FLA 2015.

Champ : 1284 quartiers prioritaires.

Traitements : CGET - ONPV.

Réalisation : CGET, cellule cartographie, Floriane Picard, 2018.

LÉA BILLEN (Université Paris I), MARIE-HÉLÈNE BACQUÉ (Université Paris X)

Les conseils citoyens : acteurs des contrats de ville ?

Institués par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014, les conseils citoyens sont des instances participatives mises en place dans les quartiers prioritaires dont l'une des missions est de co-construire les contrats de ville. Différents travaux et réflexions ont été menés ou soutenus par le CGET, le Comité national des villes (CNV) ou l'ONPV, notamment un programme de co-

évaluation qualitative de 52 conseils citoyens dans 35 villes mené entre janvier et octobre 2017, dans le cadre de projets tutorés ou de mémoires d'étudiants en master, issus de neuf universités françaises (tableau 1). En collaboration avec la coordination Pas sans Nous, l'un des axes des travaux concernait l'implication des conseils citoyens dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des contrats de ville.

Une inégale implication dans les trois piliers du contrat de ville

L'implication des conseillers citoyens étudiés dans le volet urbain des contrats de ville reste marginale, bien qu'il constitue une attente forte de leur part. Les conseillers citoyens restent encore davantage chargés de relayer les informations concernant le projet de renouvellement urbain auprès des autres habitants que force de proposition pour le définir. Seule une minorité de conseils citoyens a été associée à la programmation des actions financées par les crédits de la politique de la ville dans le cadre de l'appel

à projets annuel des contrats de ville. Ils sont encore rarement impliqués dans les arbitrages financiers. De même, ils ne sont généralement pas encore impliqués, quelle qu'en soit la manière, dans le volet « développement économique et emploi » (graphique 1).

Beaucoup se consacrent, par contre, à des activités d'animation de la vie sociale. Or, si ces activités peuvent contribuer à construire leur pouvoir d'agir et d'influer, elles ne les positionnent pas encore dans une démarche de coconstruction des contrats de ville.

Une relation à construire avec les techniciens dans le respect de l'indépendance des conseils citoyens

La loi de 2014 prévoit que les conseils citoyens s'organisent en toute indépendance des pouvoirs publics. Très présents lors du recrutement des conseillers citoyens, les élus sont, ensuite, majoritairement absents de leurs réunions. En revanche, les représentants des services techniques des collectivités, voire de l'État jouent un rôle moteur dans leur création, leur accompagnement et, parfois même, leur animation. Or leur présence systématique aux réunions pose question: souvent à l'origine du dispositif, ils sont considérés

comme ceux qui en maîtrisent les règles et les enjeux. Leur expertise technique, davantage valorisée que les savoirs des habitants ou citoyens, donne à leurs avis un poids considérable lors des débats. Pour autant, dans la mesure où certaines instances des contrats de ville sont plutôt des instances de validation, c'est davantage dans un travail « informel », en proximité avec les techniciens, que les conseillers citoyens peuvent exercer leur influence dans l'élaboration de la politique de la ville.

Un effort de formation encore centré sur les conseillers citoyens

L'adaptation des pratiques professionnelles aux contraintes et aux besoins des habitants demeure un enjeu prioritaire. Langage institutionnel, calendrier des projets, horaires des réunions, format des documents de travail, etc., constituent autant d'obstacles à lever par les techniciens pour permettre la participation effective des habitants dans la politique de la ville. Pourtant, la priorité est, pour l'instant, donnée à

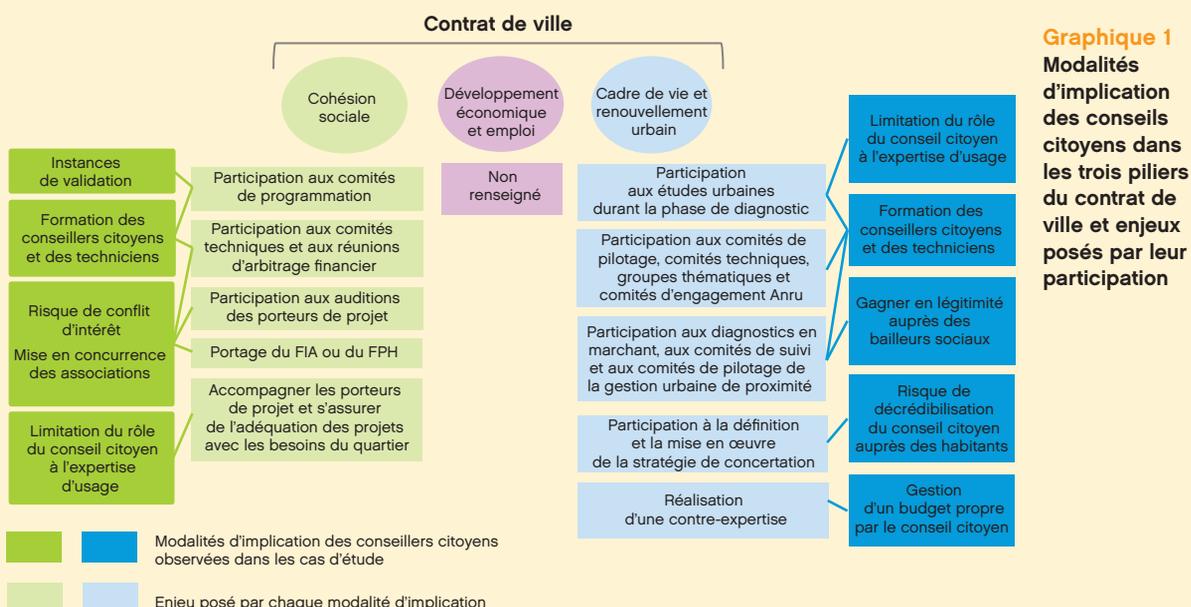
la formation des seuls conseillers citoyens, sur des volets techniques (fonctionnement de la politique de la ville) et pratiques (prise de parole en public, gestion de projet, animation de réunion, etc.). Si ces formations peuvent contribuer à l'autonomisation des conseillers citoyens, elles font porter l'essentiel de l'effort d'adaptation sur les habitants plutôt que sur l'institution.

Tableau 1
Le programme de co-évaluation des conseils citoyens

Villes(s) d'étude	Nombre de conseils citoyens étudiés	Format de l'étude
Île-Saint-Denis, Aubervilliers, Épinay-sur-Seine	5	Projet tutoré
Nanterre	4	Projet tutoré
Saint-Denis	2	Mémoire de recherche (M2)
Bondy, Bagnolet, Le Pré-Saint-Gervais, Montreuil, Pantin, Romainville	6	Projet de cours
Paris	1	Mémoire de recherche (M1)
Saint-Ouen, Île-Saint-Denis	2	Mémoire de recherche (M1)
Alfortville	1	Mémoire de recherche (M1)
Bondy, Noisy-le-Sec, Romainville	5	Mémoire de recherche (M2)
Saint-Denis	1	Projet de cours
Clichy-sous-Bois	1	Doctorat
Pau	2	Mémoire de recherche (M2)
Pessac, Bègles	4	Mémoire de recherche (M2)
Bordeaux, La Rochelle, Coulounieix-Chamiers, Guéret, Limoges, Thouars	6	Mémoire de recherche (M2)
La Riche, Saint-Pierre-des-Corps, Joué-les-Tours	3	Mémoire de recherche (M2)
Tours	1	Mémoire de recherche (M2)
Oullins, Lyon	2	Projet de cours
Grigny	1	Mémoire de recherche (M2)
Département du Nord*	2	Mémoire de recherche (M2)
Amiens, Furst Folschviller	3	Mémoire de recherche (M2)

Note de lecture : mené entre janvier et octobre 2017 à l'initiative de l'université Paris-Ouest-Nanterre, le programme de co-évaluation a mobilisé 76 étudiants de disciplines différentes, 19 enseignants-chercheurs rattachés à 9 universités différentes et 52 conseillers citoyens répartis sur 35 villes.

* Les deux villes étudiées ne sont pas mentionnées par souci d'anonymisation



Source : programme de co-évaluation nationale des conseils citoyens, janvier 2017 - octobre 2017.

Note de lecture : les modalités indiquées ont été observées au moins une fois dans le cadre des études de terrain du programme de co-évaluation nationale des conseils citoyens. Elles posent chacune des enjeux qui leur sont propres, enjeux interrogés par les acteurs de terrain et les étudiants et analysés dans les études de cas et la synthèse nationale du programme.

KEVIN DEMANGECLAUDE (CGET – ONPV)

RAPHAËL LO DUCA (CGET), en lien avec Le Mouvement associatif (LMA)

La place des associations dans les conseils citoyens

Avec le soutien du CGET, Le Mouvement associatif (LMA) a réalisé, en juin 2017, une enquête sur la participation des associations au sein des collèges «acteurs locaux» des conseils citoyens¹. Celle-ci,

complétée par les résultats d'autres travaux conduits par le CGET ou l'ONPV, permet de dégager quelques éléments de diagnostic.

Trois associations sur dix interviennent dans le champ de l'éducation et de l'insertion professionnelle

54 % des conseils citoyens comptent des représentants d'associations (5 en moyenne²). L'enquête LMA montre que 29,4 % d'entre elles s'inscrivent dans les champs de l'éducation et de l'insertion professionnelle. Viennent ensuite, à parts égales (20,1 %), celles concernées par l'action sociale et la santé ou par la défense des droits et des causes. *A contrario*, le sport et la

culture sont nettement moins représentés (tableau 1). Ce contraste avec la répartition thématique du secteur associatif français est lié au fait que 53 % des associations financées au titre de la politique de la ville interviennent dans le champ de l'éducation, de l'insertion professionnelle, de l'action sociale et de la santé³.

Des associations qui disposent de moyens budgétaires conséquents et particulièrement employeuses

Le budget annuel des associations représentées dans les conseils citoyens est significatif : pour près de 40 % d'entre elles, il est supérieur à 200 000 € alors qu'il est inférieur à 50 000 € pour 9 associations sur 10 en France (tableau 2).

Cette surreprésentation est liée à la situation globale des structures associatives financées au titre de la politique de la ville, dont 80 % sont employeuses en 2015 (20,8 salariés en moyenne⁴).

Souvent mobilisées par les collectivités locales, les associations s'inscrivent comme les « corps intermédiaires » d'une dynamique collective

Les acteurs associatifs interrogés par LMA ont été majoritairement mobilisés par les personnes morales en charge de l'animation des conseils citoyens (32 %) ou les collectivités locales (38 %) afin d'accompagner la mise en place du dispositif. Le rôle décisif de ces dernières a largement été favorisé par le volontarisme des services chargés de la politique de la ville.

44 % des représentants associatifs enquêtés ont été recrutés *via* un appel à volontaires, ce qui questionne la représentativité de la diversité des composantes associatives des quartiers. Ils sont essentiellement bénévoles dans leurs structures (63 %) ou, dans une moindre mesure, salariés (37 %). Les bénévoles sont quasi-systématiquement administrateurs, voire même, deux fois sur trois, présidents. Les salariés sont essen-

tiellement des directeurs ou des cadres. Une part importante de ces représentants (bénévoles ou salariés) ne consulte pas les membres de leur structure en amont des réunions du conseil citoyen (44,5 %), ni ne leur font de compte-rendu (32,5 %), ce qui peut dénoter un engagement personnel plutôt que la représentation d'une personne morale.

Enfin, les associations s'engagent dans les conseils citoyens principalement pour assurer une fonction d'interface entre habitants et pouvoirs publics (34,7 %) et développer des liens avec d'autres acteurs et habitants du quartier (28,3 %). En ce sens, elles s'inscrivent donc surtout comme contribuant à la dynamique collective (connaissances logistiques et opérationnelles, animation de groupe, etc.).

1. 208 associations ont répondu à l'enquête LMA administrée *via* un questionnaire en ligne. En parallèle, des entretiens ont été conduits avec des représentants d'associations. À noter toutefois, une sous-représentation des territoires ultramarins dans l'échantillon. Pour plus de détails consulter le rapport de l'étude sur : <http://www.conseilscitoyens.fr>.

2. Enquête nationale de suivi des conseils citoyens, 1^{er} trimestre 2017.

3. Enquête auprès des associations financées au titre de la politique de la ville en 2015, CGET-Crédoc, 2016.

4. *Ibidem*.

Tableau 1

Répartition des associations s'impliquant dans un conseil citoyen selon leur champ d'action thématique, en comparaison de l'ensemble des associations françaises (en %)

Objet de l'association	Répondants (2017)	France (2012)
Éducation, formation, insertion	29,4	3,6
Action sociale, santé	20,1	10,3
Défense des droits et des causes	20,1	13,1
Loisirs et vie sociale	11,3	20,8
Culture	6,7	20,1
Sport	5,7	24,4
Économie et développement local	4,1	3,4
Action humanitaire	2,6	3,9
Total	100	100

Source: enquête relative à la participation des associations aux conseils citoyens (juin 2017); enquête 2011-2012 CNRS - Centre d'économie de la Sorbonne « Le Paysage associatif français ».

Champ: associations ayant répondu à l'enquête LMA (2017) et France entière (2012).

Traitements: Le Mouvement associatif (LMA).

Note de lecture: en 2017, 29,4 % des associations impliquées dans un conseil citoyen interviennent dans le champ de l'éducation, de la formation et de l'insertion professionnelle, contre 3,6 % du secteur associatif français.

Tableau 2

Répartition des associations s'impliquant dans un conseil citoyen selon leur budget annuel, en comparaison de l'ensemble des associations françaises (en %)

Budget annuel (en €)	Répondants (2017)	France (2012)
Moins de 1 000	12,9	22
De 1 000 à 10 000	16,5	49
De 10 000 à 50 000	13,4	19
De 50 000 à 200 000	18,6	6
De 200 000 à 500 000	9,8	2
Plus de 500 000	28,9	2
Total	100	100

Source: enquête relative à la participation des associations aux conseils citoyens (juin 2017); enquête 2011-2012 CNRS - Centre d'économie de la Sorbonne « Le Paysage associatif français ».

Champ: associations répondantes à l'enquête LMA (2017) et France entière (2012).

Traitements: Le Mouvement associatif (LMA).

Note de lecture: en 2017, 12,9 % des associations impliquées dans un conseil citoyen disposent d'un budget annuel de moins de 1 000 €, contre 22 % au sein du secteur associatif français.