



Note méthodologique du 15 novembre 2013 sur la participation des habitants à l'attention des sites préfigurateurs des contrats de ville

Le comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013 a affirmé la volonté de renforcer la participation citoyenne dans les quartiers et d'associer davantage les habitants aux futurs contrats de ville. La participation des habitants et la démocratie locale ont constitué en effet une ambition de la politique de la ville dès son origine, mais on a constaté dans la dernière période un certain essoufflement des pratiques participatives, malgré des acquis incontestables et un foisonnement d'expériences locales portées par des élus ou des associations.

Sans remettre en cause la légitimité des élus et des instances de participation existant au plan local, le renouveau de la politique de la ville passe aussi par redonner une capacité d'agir aux citoyens collectivement et donc par une relance des démarches participatives. Le rapport remis au ministre délégué à la ville le 8 juillet 2013 par Marie-Hélène BACQUE et Mohammed MECHMACHE fait à cet égard un certain nombre de propositions dont quelques unes peuvent faire l'objet d'une expérimentation, d'une mise en œuvre ou à tout le moins, d'une réflexion préalable, dans les sites préfigurateurs des contrats de ville.

La présente note vise à donner des recommandations et points de repère méthodologiques pour engager des démarches permettant d'associer plus fortement les habitants à la préparation et au suivi des futurs contrats. Les actions concernant le soutien à la vie associative ne sont pas traitées ici.

La participation des habitants implique de modifier les représentations à la fois des élus, des professionnels de la politique de la ville et des habitants eux-mêmes, de bouleverser les modes d'organisation et d'encourager la capacité d'initiative des habitants des quartiers et leur pouvoir d'agir. De tels changements se construisent nécessairement dans la durée. Dans ce contexte, le temps de la préfiguration des contrats de ville (jusqu'en janvier 2014) ne constitue qu'une première phase réflexive. Cette dernière devra être poursuivie et approfondie au-delà de la préfiguration pour déboucher sur des actions concrètes dans le courant de l'année 2014 et une inscription dans les contrats de ville. Cette première phase pourra se concentrer sur les trois axes de travail décrits ci-dessous.

Pour vous aider :

Afin d'accompagner et valoriser les bonnes pratiques, favoriser leur capitalisation et d'innover en vue de la nouvelle contractualisation, une bourse nationale (pour l'ensemble des départements) destinée à financer des actions expérimentales et innovantes en matière de participation des habitants sera constituée en 2014 par l'ACSé. Doté de 0,5 millions d'euros, ce fonds, assorti de critères d'éligibilité à fixer, pourra tout au long de l'année recevoir des demandes (directement des porteurs de projet et/ou via le réseau territorial départemental de l'ACSé) qui seront examinés par un jury national indépendant, dont la composition reste à arrêter (élu, personnalités qualifiées...) et qui se réunira mensuellement. Les sites préfigurateurs pourront comme les autres faire remonter des projets dans ce cadre. Si les projets ne sont pas portés par des acteurs associatifs, il faudra les soumettre au dispositif « fonds de participation des habitants » (FPH).

1. Établir un état des lieux des pratiques participatives locales

Dans un premier temps, il est nécessaire de réaliser un état des lieux précis des pratiques participatives dans chacun des sites. C'est une étape essentielle qui permettra d'évaluer les manques mais également les acquis de l'existant, afin que les actions initiées dans le cadre du futur contrat de ville s'inscrivent, selon les cas, dans la continuité, l'optimisation ou la palliation des initiatives d'ores et déjà conduites.

Conduit par l'ensemble des partenaires du contrat de ville, y compris des habitants eux-mêmes, cet état des lieux doit identifier les stratégies et les principales actions mises en oeuvre en matière de participation des habitants, en distinguant ce qui relève de la simple information ou consultation des usagers et ce qui relève de démarches plus élaborées de concertation ou de co-construction. Il intègrera notamment mais sans s'y réduire les actions menées en matière de rénovation urbaine. Lorsque des évaluations ont été produites, on s'attachera à repérer les effets des démarches participatives sur l'enrichissement des projets ou sur les dynamiques sociales, ainsi que leurs éventuelles limites.

Il conviendra par ailleurs de décrire avec précision les instances de participation existantes (conseils de quartier, comités consultatifs des habitants, commissions locales de concertation avec les associations ou amicales de locataires, fonds de participation, fonds d'initiatives locales, etc.), leur rôle, leur composition, leur fonctionnement, les thèmes traités, etc. Il conviendra également d'identifier les publics touchés, ceux qui ne le sont que ponctuellement, et ceux qui restent très éloignés de l'offre institutionnelle existante.

L'état des lieux ainsi réalisé devra être une composante du diagnostic territorial qui sera formalisé dans le cadre du contrat de ville.

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

Suivant les préconisations du rapport « Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires », le ministre délégué chargé de la ville a annoncé la mise en place de conseils citoyens, qui à l'échelle de chaque quartier prioritaire, permettront de favoriser l'émergence d'initiatives citoyennes et d'actions collectives, ainsi que l'implication des habitants dans la vie de leur quartier et dans le cadre de la conduite de la politique de la ville. Conférant aux habitants des quartiers une forte autonomie dans la définition des modes d'organisation et dans la nature

des actions mises en place, les conseils citoyens pourront notamment s'appuyer sur les centres sociaux, mais également, selon les configurations locales, sur d'autres structures associatives. Il est prévu que les conseils citoyens soient accompagnés d'un dispositif de formation, de rencontres, de suivi et d'un budget dédié.

La préfiguration constitue une opportunité pour réfléchir aux conditions et modalités de mise en œuvre des conseils citoyens (composition, mode de fonctionnement, rôle, etc.) et à leur articulation avec les instances traditionnelles de participation qui relèvent de la responsabilité des élus (conseils de quartiers et comités consultatifs d'habitants) et des bailleurs (conseils de concertation locative, instances de concertation mises en place dans le cadre de la rénovation urbaine). Pour les sites dotés d'une certaine maturité dans cette démarche, la mise en place de conseils citoyens pourra être initiée à titre expérimental.

Pour vous aider :

- Un partenariat a été engagé au niveau national entre l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et la Fédération nationale des centres sociaux, afin que les conseils citoyens fassent l'objet d'une expérimentation sur une dizaine de sites, dont cinq retenus parmi les sites préfigureurs des contrats de ville.
- Afin d'accompagner les initiatives conduites dans le cadre des conseils citoyens, le dispositif « Fonds de participation des habitants » co-financé par l'ACSé peut être mobilisé. Un cadre de référence national doit être produit prochainement pour faciliter l'utilisation de ce dispositif par les acteurs locaux.

3. Associer étroitement les habitants à la démarche contractuelle

La préfiguration doit également permettre de définir les modalités d'association des habitants à la démarche contractuelle en tant que telle et à la gouvernance du contrat.

La participation des habitants doit être envisagée dès la phase de diagnostic préalable à l'élaboration des futurs contrats. Cette étape est importante et doit permettre de réfléchir à la mise en place de dispositifs permettant de rencontrer et d'écouter les habitants, dans leur diversité, en privilégiant ceux qui sont le plus éloignés de l'offre habituelle de participation (jeunes, communautés étrangères, etc.). Elle doit viser à recueillir leur point de vue et leurs analyses sur le fonctionnement du quartier, les difficultés mais aussi les potentialités et les ressources pouvant être mobilisées. Ce travail doit s'appuyer en priorité sur les associations, les intervenants de terrain, les centres sociaux, et les habitants eux-mêmes. Plus le diagnostic sera participatif, plus les actions proposées seront pertinentes et propices à mobiliser les gens eux-mêmes.

Pour vous aider :

Pour opérer le repérage et l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'offre participative, la mobilisation de postes d'adultes-relais peut se révéler précieuse. Sur les 500 postes supplémentaires annoncés le 3 août dernier par le Président de la République, une partie d'entre eux sera dédiée à ces missions d'identification, d'information et d'accompagnement. Les sites préfigureurs des contrats de ville pourront, par l'intermédiaire du préfet de département, délégué territorial de l'ACSé, solliciter des postes dans ce cadre, sous réserve de répondre aux critères posés dans le cadre de l'appel à projets national qui sera lancé très prochainement par l'agence Les postes financés dans le cadre du FONJEP peuvent également participer à ce repérage.

Au-delà du diagnostic, il s'agit d'associer étroitement les habitants au pilotage des contrats, et notamment à la définition des objectifs et actions à conduire, puis à leur suivi et à leur

évaluation. Cette association qui doit s'effectuer à différents niveaux de gouvernance, doit être facilitée par la mise en place des conseils citoyens. Le contrat de ville devra contenir des dispositions spécifiques permettant de garantir l'association des habitants à la gouvernance du contrat, en prévoyant les modalités concrètes de cette association.

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

La rénovation des démarches participatives nécessite un travail d'accompagnement et de formation des différents acteurs et une ingénierie dédiée ou identifiée. Dès la préparation du contrat de ville, il convient d'identifier les actions à conduire à cette fin.

Des actions de formation peuvent être notamment mises en place en direction des institutions et des habitants pour favoriser des démarches de co-formation. Elles doivent par ailleurs permettre une montée en compétence des professionnels et des acteurs dans l'organisation des processus participatifs (animation de réunions, accompagnement d'initiatives portées par les habitants, etc.), pouvant aller, dans les sites qui le souhaitent, jusqu'à des formations au « community organizing ».

Pour vous aider :

La formation « acteurs-habitants » mise en place par l'Institut de formation de la maîtrise d'ouvrage ville (IFMO), destinée, en lien avec des experts, à favoriser l'implication des habitants et représentants d'habitants dans le cadre de la rénovation urbaine, doit donner lieu prochainement à un travail de capitalisation par l'ACSé, en vue de la poursuite de ce dispositif sous une forme restant à définir. Les sites préfigurateurs des contrats de ville pourront s'appuyer sur cette expérience pour faire des propositions en matière de co-formation

D'autres formations, mises en place notamment par le collectif « Pouvoir d'agir » peuvent permettre d'alimenter la réflexion.

Par ailleurs, la participation des habitants doit faire partie de la feuille de route des futures équipes projets qui seront chargées d'animer la mise en oeuvre du contrat unique d'agglomération. Elle doit figurer explicitement dans leur lettre de mission ou dans le mandat qui leur est donné par les signataires du contrat. Au côté des équipes locales, les délégués du préfet doivent être associés à ces démarches.