

# NOTE MÉTHODOLOGIQUE

mars 2022

## UN OUTIL POUR ÉCHANGER COLLECTIVEMENT SUR L'IMPACT DES CONSEILS CITOYENS DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE



# NOTE MÉTHODOLOGIQUE

## Un outil pour échanger collectivement sur l'impact des conseils citoyens dans la Politique de la ville



### ▶ Avant-propos

Cette note accompagne la prise en main d'un kit d'outils pour analyser la participation des conseils citoyens dans la politique de la ville. Ce kit se compose :

- d'une **grille d'auto-évaluation** pour situer la place du conseil citoyen au regard de loi Lamy et de ses intentions ;
- une **grille de questions évaluatives** à mobiliser dans des focus groups avec les différentes parties prenantes du contrat de ville ;
- un **portrait-robot du conseiller citoyen**.

Cette grille a été réalisée par un groupe hybride composé de :

- **S3A** : Association dont la mission est de soutenir la vie associative et l'engagement sur le territoire de la communauté urbaine de Caen la Mer
- **RNMA** : Réseau National des Maisons des Associations
- **Normanvilles** : Centre de ressources Politique de la ville sur la Normandie
- **IREV** : Centre de ressources Politique de la ville sur les Hauts-de-France

## Pourquoi une grille de questions évaluatives sur l'impact des conseils citoyens ?

Suite à la mise en place des conseils citoyens, le RNMA a animé une réflexion sur la mise en place du dispositif, et notamment son accompagnement par des Maisons des associations (MDA), et plus largement sur les ressorts de l'action citoyenne dans les QPV.

Ce travail a conduit à la production de **monographies** et d'échanges entre territoires sur les conseils citoyens. De cette dynamique, un compagnonnage entre 2 territoires est né pour approfondir les réflexions, notamment sur les modalités d'une évaluation du dispositif.

3 ans après la publication des monographies, ces partenaires ont souhaité mettre en discussion l'impact des conseils citoyens sur les territoires. Le groupe s'est alors reconstitué et a proposé plusieurs lectures différentes de ce que pouvait être l'impact des conseils citoyens.

## D'où viennent les conseils citoyens ?

**Les conseils citoyens, pour rappel, ont été créés par la Loi Lamy du 21 février 2014.**

Ils font suite à une prise de conscience, pour la Politique de la ville, de la nécessité d'intégrer les citoyens dans une gouvernance devenue complexe. Le rapport Bacqué Mechmache en 2013 était la préfiguration de cette nécessité d'instances de participation pour la Politique de la ville.

Pourtant et alors que la Loi rappelait la co-construction nécessaire de la Politique de la ville, les conseils citoyens ont majoritairement été créés après les contrats de ville qu'ils devaient co-élaborer. Les premiers contrats de ville sont ainsi signés courant 2015 et les premiers conseils citoyens se mettent en place en 2015-16.

# NOTE MÉTHODOLOGIQUE

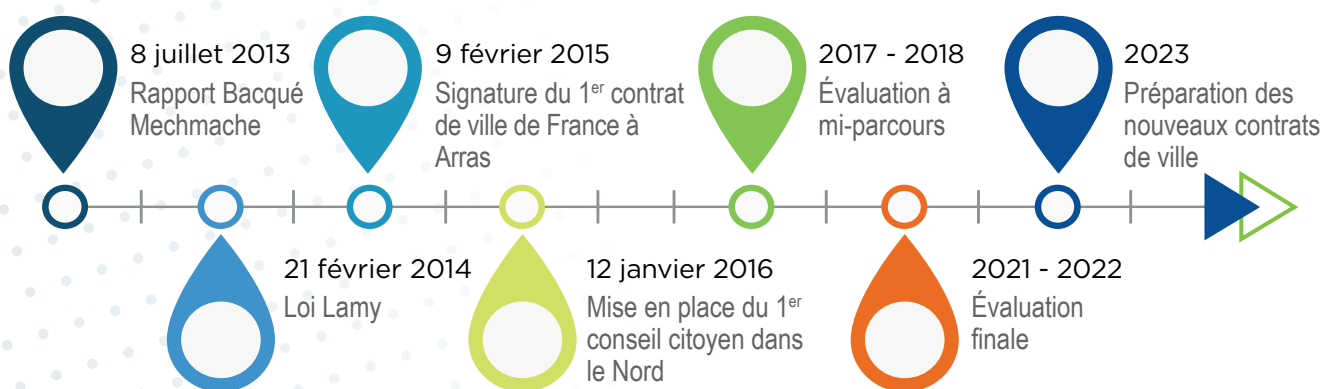
## Un outil pour échanger collectivement sur l'impact des conseils citoyens dans la Politique de la ville



Quelques années plus tard et alors que les annonces d'une nouvelle génération de contrat de ville se multiplient, **qu'en est-il des conseils citoyens ?**

Ont-ils eu un réel impact sur la Politique de la ville et **seront-ils parties prenantes de l'élaboration des nouveaux contrats ?**

### ► Rappel : chronologie des conseils citoyens (exemple des Hauts-de-France)



## Et le lien entre l'évaluation des contrats de ville et les conseils citoyens ?

Deux axes se dégagent si l'on parle de l'évaluation des contrats de ville et des conseils citoyens.

### 1. Comment les conseils citoyens peuvent participer à l'évaluation des contrats de ville ?

En vertu de son article 7-1 de la Loi Lamy, les *“conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.”* Dans la perspective de l'évaluation finale des contrats de ville, les conseils citoyens doivent donc être pleinement associés à la démarche d'évaluation du contrat de ville.

### 2. Comment évaluer le dispositif « Conseil citoyen » ?

L'évaluation du contrat de ville implique également celui du fonctionnement des dispositifs liés, dont celui des conseils citoyens, de sa mise en place et de son fonctionnement. Afin de pouvoir y répondre, le travail de notre groupe hybride a consisté à construire un outil pour échanger collectivement sur l'impact des conseils citoyens dans la Politique de la ville.

Nous avons choisi de nous intéresser spécifiquement à la place et au rôle des conseils citoyens dans la gouvernance des contrats de ville. En effet, le rôle d'animation des conseils citoyens et de création de lien social sur les quartiers nous a semblé bien documenté et reconnu. En revanche, leur impact sur le fonctionnement de la gouvernance du contrat de ville nous apparaît utile à analyser dans la perspective du renouvellement des contrats de ville.

# NOTE MÉTHODOLOGIQUE

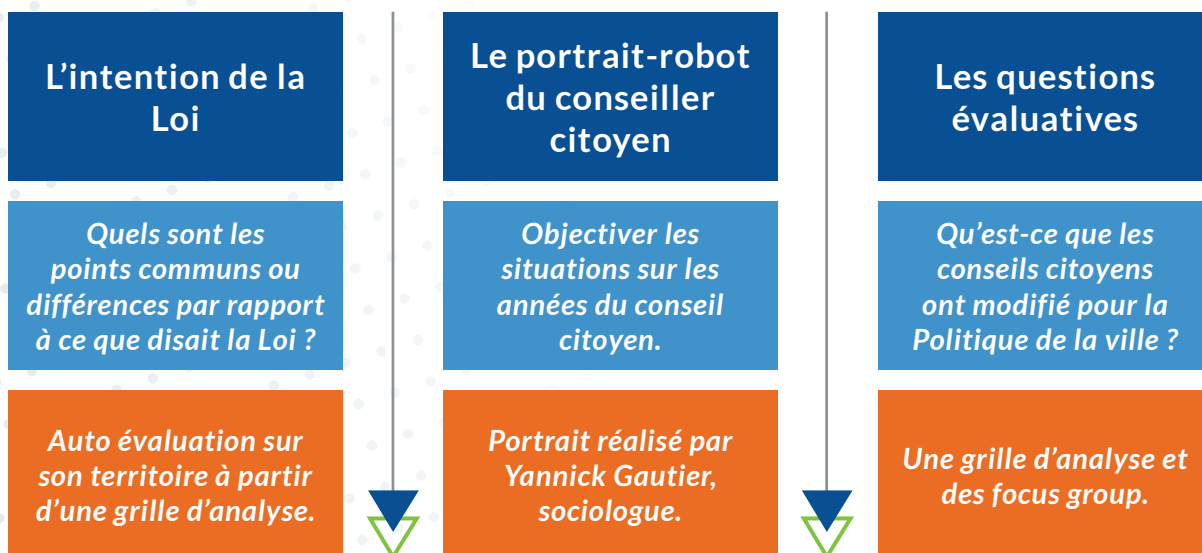
## Un outil pour échanger collectivement sur l'impact des conseils citoyens dans la Politique de la ville

### L'impact des conseils citoyens : que cibler ?

C'est dans ce contexte qu'a été élaborée une grille d'analyse sur l'impact des conseils citoyens. Savoir ce que l'on peut en extraire comme points positifs, comme axes de travail et comme écueils. Alors, comment travailler cette question de l'impact des conseils citoyens ?

Notre choix a été de l'arrêter à 3 niveaux : revenir aux intentions de la Loi Lamy, élaborer le portrait-robot d'un conseiller citoyen et bâtir et appliquer une grille d'entretien sur l'impact des conseils citoyens sur la gouvernance, le réseau d'acteurs et le territoire.

#### L'impact des conseils citoyens : que cibler ?



## 1. L'intention de la loi

Il nous paraît nécessaire, en amont de toute enquête sur les conseils citoyens de pouvoir se remémorer le texte de Loi ainsi que le contexte qui a conduit à sa décision, afin de ne pas omettre d'éléments dans l'analyse des conseils citoyens, de revenir au rôle et à sa mise en place tels que prévus par le législateur.

“ Pour la première fois, le principe de co-construction des politiques publiques avec les habitants est reconnu par la loi. Des conseils citoyens seront constitués dans chaque quartier, et seront associés à l'ensemble des étapes du contrat de ville.

Ces conseils seront tout à la fois des lieux de dialogue, de formation, d'interpellation, d'amendement des projets locaux et de participation au sein des quartiers prioritaires. La personne qui réside dans nos quartiers passera du statut d'habitant à celui de citoyen associé aux choix qui le concernent. ”

Déclaration de M. François Lamy, Ministre de la Ville, sur les grandes orientations du projet de loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine, à l'Assemblée nationale le 22 novembre 2013

# NOTE MÉTHODOLOGIQUE

## Un outil pour échanger collectivement sur l'impact des conseils citoyens dans la Politique de la ville

Ce travail d'analyse a porté sur la Loi de programmation pour la Ville et la cohésion urbaine de 2014, mais aussi sur la Loi égalité citoyenneté de 2017. D'autres sources ont également contribué à ce travail d'analyses :

- le rapport Bacqué Mechmache de 2013 ;
- les débats parlementaires de la Loi Lamy ;
- la Loi commentée, qui est un document fourni par le CGET en 2014 et qui rend opérationnel pour l'administration chaque article de la Loi Lamy ;
- le cadre de référence des conseils citoyens sorti en 2015. Ce cadre de référence n'a pas de pouvoir réglementaire, mais il est venu éclairer l'application de la loi en appui aux territoires dans la mise en place des conseils citoyens.



10 points d'attention résultent de ce travail. Ils ont guidé le groupe dans un second temps, lors de l'élaboration de la grille d'analyse de l'impact des conseils citoyens.

Ces points sont repris dans [l'outil d'auto-évaluation](#).

Photo : Journée citoyenne - Rencontre des conseils citoyens du Calvados - Atelier de réflexion «Le fonctionnement, l'organisation des conseils citoyens»



### Comment se saisir de cette première partie ?

Il apparaît opportun d'étudier pour son propre territoire si la Loi est appliquée pour chaque article mentionné : son application est-elle pleinement respectée ? y a-t-il une marge de manœuvre ? si oui pour quelles raisons (contexte local, géographie particulière, contrainte de temps...) ? Ces questionnements permettent de réinterroger le cadre local au regard de l'intention de la Loi.

## 2. Le portrait-robot du conseiller citoyen

Le constat est bien connu, l'offre publique de participation reproduit les inégalités politiques en favorisant l'enrôlement et l'engagement d'un public « d'habités » de la participation citoyenne.

L'injonction légale d'un recours au tirage au sort pour constituer les collèges « habitants » des conseils citoyens permet-elle de renouveler les publics de la démocratie participative ?

L'Université de Lille a contribué à cette étude en réalisant une sociographie des conseillers citoyens en région Hauts-de-France, qui invite les acteurs de la politique de la Ville à ne pas fétichiser le tirage au sort, qui est un outil démocratique puissant mais exigeant.

# NOTE MÉTHODOLOGIQUE

## Un outil pour échanger collectivement sur l'impact des conseils citoyens dans la Politique de la ville

Ce "[portrait-robot](#)" a été établi à partir des données issues de 3 enquêtes quantitatives :

- Recueils des actes administratifs 2014-2022 : 166 arrêtés préfectoraux récoltés entre 2014 et 2022 ;
- ONPV 2018 : 102 questionnaires passés aux chefs de projets chargés de la Politique de la Ville par l'Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV) en 2018 ;
- CERAPS-IREV 2019 : 292 questionnaires passés aux conseillers citoyens par le Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS) et l'Institut régional de la Ville (IREV) en 2019.

*Une note méthodologique sera diffusée prochainement pour détailler la démarche qui pourra être reprise par les acteurs des territoires locaux.*

### 3. La grille d'analyse de l'impact des conseils citoyens

Afin de mieux comprendre ce qu'ont pu apporter les conseils citoyens dans la Politique de la ville, et à la suite du travail sur l'intention de la loi, une grille d'analyse a été élaborée. Elle ne vise pas à juger du niveau de réussite de la mobilisation citoyenne ou encore de l'implication ou de la typologie des publics investis dans les conseils citoyens, mais bien d'apporter un regard partagé sur l'impact direct et indirect de l'objet conseil citoyen sur la gouvernance de la Politique de la ville, sur le réseau d'acteurs et sur le territoire.

Plus qu'une grille d'entretiens semi-directifs en face à face, **cet outil est le prétexte à l'échange**, au dialogue entre des acteurs sur le regard qu'ils portent sur l'apport des membres des conseils citoyens dans la Politique de la ville et sur les évolutions possibles. C'est tout à la fois un regard porté et une mise en perspective possible, dans une démarche dynamique qui permet à chacun d'avancer dans sa propre réflexion grâce au miroir renvoyé par les contributions de chacun. **Cela permet en outre de nourrir une culture partagée sur la thématique de la participation citoyenne pour chercher ensemble à positionner le curseur au bon endroit pour le territoire concerné.**

#### 3 champs ont ainsi été retenus dans cette analyse :

- L'impact des conseils citoyens sur le fonctionnement des instances du contrat de ville ;
- L'impact des conseils citoyens sur le réseau d'acteurs de la Politique de la ville ;
- L'impact des conseils citoyens sur l'environnement, le quartier, le territoire.

Chacun de ces trois grands champs a ensuite été subdivisé en questions évaluatives pour un total de 19 questions, chacune complétée par des questions de relance.

Plutôt que des entretiens bilatéraux, il nous est apparu plus pertinent de poser ces questions dans le cadre d'entretiens croisés : **les focus groups**.

# NOTE MÉTHODOLOGIQUE

## Un outil pour échanger collectivement sur l'impact des conseils citoyens dans la Politique de la ville

### a. Les focus groups

Les focus groups sont des réunions de petits groupes de discussion. Leur principe consiste à étudier les propos mais aussi les interactions entre les participants. Cette méthode nous a semblé particulièrement adaptée à l'étude d'impact des conseils citoyens dans la mesure où elle vise à interroger les représentations sociales et où elle permet un croisement de regards entre différents types d'acteurs.

>>> [Plus d'infos sur les focus groups](#)

Nous avons souhaité tester cette grille via des focus groups rassemblant des participants issus de statut et de niveau géographique différents afin de faire émerger plusieurs angles de réponses à nos questions :



#### Une application multi-acteurs et sur un territoire régional

*(la région des Hauts-de-France, via 3 contrats de ville mobilisés)*

- un focus group « Chefs de projets, pilotes des contrats de ville multi-territoires » - réalisé
- un focus group « Conseillers citoyens, multi-territoires »



#### Une application multi-acteurs et sur un territoire local

*(l'agglomération de Caen la Mer Normandie)*

- deux focus groups « Conseillers citoyens sur 1 agglomération » - réalisés
- un focus group « Chefs de projets, 1 territoire » - réalisé
- un focus group « Ex-conseillers citoyens ayant démissionné, 1 territoire » - en cours
- un focus group « Partenaires du contrat de ville, 1 territoire »
- un focus group « Élus locaux, 1 territoire »
- un focus group « Services de l'Etat, 1 territoire »

Chaque focus group réunit 4 à 6 participants sur deux heures. Ils ont été conduits en 2021 en présentiel ou en visioconférence suivant le contexte sanitaire. Pendant 2 heures, la parole est libre de circuler entre les participants. L'animateur vient recentrer la discussion si celle-ci s'éloigne du sujet à l'aide de la grille d'analyse. Si la trame de la grille d'analyse est abordée en introduction, il n'est pas nécessaire de la poursuivre dans l'ordre si cela permet une plus grande spontanéité des échanges. Cette méthode est plus économe en temps comparée à des méthodes d'entretiens bilatéraux. Les échanges au sein d'un groupe restreint ont permis un partage du niveau d'informations de chaque membre sur la dynamique, l'antériorité et les perspectives du ou des conseils citoyens.

Il est mentionné, pour chaque groupe en introduction l'assurance de la confidentialité des propos individuels.

### b. Quels sont les principaux enseignements ?

A ce jour, 4 focus groups ont été menés :

- 2 avec les conseils citoyens d'un contrat de ville (Caen la Mer, Normandie)
- 1 avec les techniciens mairie du même contrat de ville (Caen la Mer, Normandie)
- 1 avec les techniciens mairie de 3 contrats de ville et du Conseil Régional (Porte du Hainaut, Amiens Métropole et Villers-Cotterêts - Forêt de Retz, Hauts de France)

# NOTE MÉTHODOLOGIQUE

## Un outil pour échanger collectivement sur l'impact des conseils citoyens dans la Politique de la ville

Voici les principaux enseignements que nous avons pu tirer sur l'impact des conseils citoyens, leur évolution dans la gouvernance des contrats de ville et l'évolution de leurs partenaires dans leur posture :



- **L'apport des conseils citoyens à la co-construction d'actions se fait au sein des groupes de travail**, et non des comités de pilotage où les orientations sont validées en amont.
- **Les conseils citoyens ont un lien décousu avec leur quartier et notamment les habitants**. Ceci résulte notamment d'une représentation abstraite du rôle du conseil citoyen et d'un manque de moyen matériel et humain pour communiquer.
- **Les premiers interlocuteurs des conseils citoyens sont les techniciens des services politique de la ville des mairies**. Il y a peu de liens avec les autres services des collectivités, les services de l'Etat et les élus.
- **Les méthodes de travail se sont fluidifiées entre conseils citoyens et techniciens**, avec des efforts faits d'un côté comme de l'autre. L'accompagnement du conseil citoyen par une structure tiers facilite cette évolution.

Certains focus groups ont fait ressortir des perceptions singulières et/ou divergentes quant à l'impact du conseil citoyen sur le contrat de ville :

- ▶ **Le rassemblement de plusieurs conseils citoyens à l'échelle de l'agglomération renforce leur légitimité** de leur point de vue et du point de vue des partenaires publics.
- ▶ Les conseils citoyens se perçoivent comme **forces de proposition** et de plus en plus comme porteurs de projet, là où les pouvoirs publics les considèrent avant tout comme **facilitateurs de projet**, notamment via le Fonds de participation des habitants (FPH).
- ▶ Les conseils citoyens considèrent avoir fait monter une exigence de transversalité, de partage de l'information plus en amont et à un cercle élargi.
- ▶ Les conseils citoyens considèrent être de plus en plus **identifiés par les acteurs locaux**, alors que les pouvoirs publics constatent que les acteurs de terrain font peu appel aux conseils citoyens. Sur ce point, l'installation des conseils citoyens sur les quartiers a pu créer un sentiment de concurrence des autres instances de démocratie participative. Il y a un travail à mener des deux côtés de la chaîne pour intégrer davantage les conseils citoyens dans leur environnement.
- ▶ Enfin, **l'articulation entre les techniciens et les élus est à consolider**. S'il est reconnu que les conseils citoyens doivent être accompagnés, il ne faut pas mésestimer l'importance du soutien des pouvoirs publics pour qu'ils puissent assurer cette fonction, au niveau technique, tout en préservant l'indépendance du conseil citoyen.



# NOTE MÉTHODOLOGIQUE

## Un outil pour échanger collectivement sur l'impact des conseils citoyens dans la Politique de la ville

Ce travail a permis de consolider certaines intuitions que notre groupe avait. Il a aussi permis de voir que l'impact des conseils citoyens a été réel, même si celui-ci a souvent été minoré du fait de la difficulté à faire vivre l'instance en tant que tel.

### c. Comment s'approprier la démarche ?

Il s'agit d'une démarche multi-acteurs qui vise à mobiliser les différents partenaires engagés dans la gouvernance du contrat de ville pour porter ensemble un regard sur l'impact de la participation citoyenne à travers une évaluation efficace.

### Quelques conseils ou recommandations pour la mettre en œuvre :

1

**Bien partager l'état d'esprit, les objectifs de la démarche** et expliquer les différentes étapes requises pour que cela soit cohérent et efficient : susciter l'adhésion et la compréhension au démarrage !

2

**Animer la démarche avec rigueur** tout en restant agile pour l'adapter aux aléas rencontrés, notamment en terme de disponibilités ou d'intérêts portés par les acteurs ciblés.

3

**Ajuster la grille d'échanges** proposées aux réalités locales du contrat évalué pour pouvoir ensuite utiliser la même pour chaque groupe.

4

**Intervenir, si possible, en binôme** sur les temps collectifs pour une bonne répartition des rôles : animation, écoute active, prise de notes, ...

5

**Synthétiser, formaliser un retour** de chaque focus group vers les participants pour faire valider les conclusions rapportées.

6

**Présenter la synthèse de chaque groupe par un représentant**, organiser des groupes multi-acteurs pour échanges et identification d'une dizaine d'idées-forces qui font adhésion pour le groupe à proposer à la plénière.

7

Une fois tous les focus groups réalisés, débriefés, puis validés, **organiser une séance collective** (0.5 jour) avec tous les participants mobilisés afin de croiser les regards et engager la discussion.

8

**Mettre en commun des idées forces** (éventuellement à travers la production d'une grille d'intérêts), discussion, synthèse.

9

**Formaliser le résultat de la démarche d'évaluation**, communication vers les participants et les tiers concernés.

# NOTE MÉTHODOLOGIQUE

## Un outil pour échanger collectivement sur l'impact des conseils citoyens dans la Politique de la ville



### En guise de conclusion

La méthode qui a été mise en œuvre pour mesurer l'impact des conseils citoyens dans la Politique de la ville est une expérience singulière qui vise à croiser les regards des différents acteurs impliqués dans le contrat de ville.

Elle n'a pas vocation à être dupliquée à l'identique sur tous les territoires. L'intérêt de la méthode réside dans son appropriation par les acteurs locaux et dans l'implication des différentes parties prenantes dans le processus évaluatif. Notre expérience montre toutefois qu'il est souhaitable de bien distinguer 2 phases :



une première étape qui consiste à recueillir la parole au sein de chaque groupe d'acteurs (conseillers citoyens, techniciens, élus...) pour faire émerger une vision commune pour chaque type de partie prenante



une seconde étape dont le but est de mettre en commun l'approche de chaque type d'acteurs et de croiser les regards

**Cette seconde étape, que nous n'avons pas encore pu mettre en œuvre, peut constituer un point de départ intéressant pour envisager le renouvellement des contrats de ville.**

Cette note et la grille, disponible [en lien](#), est à la libre disposition des territoires qui souhaiteraient s'en emparer ! Si vous souhaitez en effet l'utiliser, n'hésitez pas à nous contacter pour un éventuel travail de capitalisation des différentes applications réalisées.

Un travail de ce type peut être riche d'enseignements pour préparer la future contractualisation et la façon de favoriser l'implication des habitants dans ce futur cadre !

>>> [renvoi vers un doc de capitalisation](#)

## BIBLIOGRAPHIE :

BACQUÉ Marie-Hélène, DEMOULIN Jeanne, « [Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ?](#) », *Participations*, vol. 24, n° 2, 2019, pp. 5-25.

BILLEN Léa (dir.), [Synthèse nationale du Programme de co-évaluation des conseils citoyens](#), Paris, Université Paris-Ouest Nanterre, 2017, 39 pp.

MADELIN Bénédicte, « [Évaluer les conseils citoyens : Pourquoi ? Comment ? Pour quels résultats ?](#) », *Participations*, vol. 24, n° 2, 2019, pp. 217-239.

## RESSOURCES UTILES :

[Le portail participation citoyenne des centres de ressource politique de la ville : \[vallerparquatrechemins.fr\]\(#\)](#)

[Maquettage](#) : réalisé par le RNMA.