

Des conseils citoyens pour quoi faire ?

Septembre 2021



CONTRIBUTION DU RÉSEAU NATIONAL CRPV



Préambule

En deux mots ... Le réseau national des centres de ressources politique de la ville

Les centres de ressources de la politique de la ville sont des espaces d'information, d'échanges et de qualification, pour les différents-acteurs-rices de la politique de la ville. Ils ont pour visée principale d'accompagner la qualification des acteurs-rices du développement social, économique et urbain, à commencer par les professionnels-les de la politique de la ville. Ils mettent à leur disposition des ressources (informations, documentations, expériences...) et favorisent leurs échanges. Dans leurs missions, ils tiennent compte d'une part de l'évolution des politiques publiques et des transformations qu'elles induisent, et d'autre part des réalités territoriales, c'est-à-dire des besoins identifiés sur le terrain et des systèmes locaux d'organisation. À ce titre, ils constituent des observateurs privilégiés des dynamiques territoriales urbaines.

Les centres de ressources politique de la ville couvrent la quasi-totalité du territoire national (métropole et outre-mer), leur périmètre d'intervention est le plus souvent régional. Forts de leurs spécificités, le plus souvent reflet de leur ancrage local, les centres de ressources politique de la ville s'appuient sur leur réseau national pour tirer partie de leurs complémentarités. Ce réseau a pour objet de mettre en commun des sources, des ressources et des analyses. Alors que chaque centre de ressources possède sa propre identité et ses outils de communication, le [portail du réseau national](#) a vocation à valoriser les dynamiques de collaboration qui animent le réseau, ainsi que les savoirs et savoir-faire qui peuvent être mobilisés.

Depuis la promulgation de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 (dite [loi Lamy](#)), les centres de ressources ont fortement participé à la préfiguration, au lancement et à l'accompagnement des conseils citoyens, selon des modalités propres à chaque centre, mais de fait les conseillers-ères citoyens-nes sont devenus-es des acteurs-rices des centres de ressources et nombre d'actions sont menées en leur direction. En outre, le réseau national des centres de ressources politique de la ville pilote un site dédié à la participation des habitants-es dans les quartiers populaires : [Y aller par 4 chemins](#). Il donne à comprendre la façon dont se joue la participation dans ces quartiers. Il propose des démarches, des analyses, des témoignages et des ressources issus d'expériences conduites avec l'appui des centres de ressources.

Sommaire

Introduction	3
I. Des constats partagés dans des contextes diversifiés	4
II. Six ans d'expérience et quelques enseignements	7
III. Quel futur pour les conseils citoyens ? Les enjeux d'une participation citoyenne incarnée	12
Conclusion	15

Introduction

Depuis leur création en 2015, dans le cadre de la loi Lamy, les conseils citoyens ont été observés, enquêtés, étudiés et le constat est souvent assez sévère quant à la plus-value démocratique qu'ils représentent dans la gouvernance de la politique de la ville.

La perspective de l'évaluation des contrats de ville en 2022, les inquiétudes des acteurs-rices de terrain sur l'avenir des conseils citoyens, les interrogations des nouveaux élus-es municipaux-ales sur la remobilisation et/ou le renouvellement des conseils citoyens constituent, pour les centres de ressources politique de la ville, une opportunité pour s'interroger collectivement sur la situation actuelle et l'évolution des conseils citoyens.

Cette contribution n'a pas vocation à dresser un bilan de l'action des conseils citoyens depuis six ans. Elle ne prétend pas non plus à l'exhaustivité, mais il s'agit d'un regard singulier et distancié porté par les acteurs de la politique de la ville que sont les centres de ressources, avec quelques partis pris et aussi beaucoup d'interrogations.

Tout d'abord, le titre de cette contribution peut surprendre : *Des conseils citoyens pour quoi faire ?* Ce choix reflète notre conviction que si l'utilité globale de la participation citoyenne dans son ensemble n'est plus à prouver, nous sommes en droit de nous interroger sur celle des conseils citoyens. Au-delà du rôle confié par la loi Lamy, quelle place effective ont-ils pu prendre dans un écosystème local, dans la participation à la vie du quartier et dans la co-construction de la politique de la ville ?

Pour aborder ces questions, nous avons distingué l'utilité des conseils citoyens au sens large et l'utilité des conseils citoyens dans la co-construction. Certains sont utiles comme animateurs de quartier, là où les associations sont peu présentes, mais ont un rôle mineur dans la co-construction de la politique de la ville. Dans d'autres cas, les conseils citoyens sont des acteurs du contrat de ville à part entière tandis que l'animation de quartier est laissée à d'autres structures. Les réalités territoriales sont diverses. Pour autant, au regard de ces situations, il nous semble possible de distinguer ce qui relève de l'utilité collective (pour le quartier, pour la politique de la ville) et de l'utilité individuelle (dans le parcours de personnes qui sont passées par un conseil citoyen).

Cette contribution s'articule autour de trois parties :

- Dans la première partie, nous dressons quelques constats sur la création, lente mais non sans difficultés, des conseils citoyens, en insistant sur leur diversité selon le contexte territorial. Cette diversité, que l'on retrouve dans les modalités de fonctionnement, nous a conduit à esquisser une typologie de l'implication des conseils citoyens.
- Dans une seconde partie, nous tirons quelques enseignements des six années d'existence des conseils citoyens en insistant sur la complexité de la mise en œuvre, les conséquences sur les modalités de travail des acteurs-rices de la politique de la ville, la position du conseil citoyen en tant que partenaire du contrat de ville et l'engagement, à la fois individuel et collectif. Nous avons fait un focus sur leur rôle et les difficultés rencontrées pendant la crise sanitaire de 2020-2021. En effet, si les initiatives citoyennes ont été (à juste titre) fortement mises en avant par les médias, l'investissement au quotidien des conseillers-ères citoyens-nes est quant à lui rarement valorisé, voire occulté.
- La troisième partie propose quelques pistes de réflexion sur les enjeux de la participation citoyenne qui, nous en sommes convaincus, constitue une pierre angulaire de la future politique de la ville.



Des constats partagés dans des contextes diversifiés

Les conseils citoyens ont déjà fait couler beaucoup d'encre, que ce soit au sujet de leur création, leur fonctionnement, leur place dans l'écosystème de la politique de la ville, leurs apports, leurs écueils... Étudiants-es, chercheurs-ses, institutions publiques, centres de ressources et bien d'autres observateurs-rices ont publié autant de travaux, articles, rapports et ouvrages¹ sur cette nouvelle instance de démocratie locale propre aux quartiers populaires.

Si les critiques sont souvent teintées de pessimisme ou s'attardent sur les obstacles auxquels les conseils citoyens doivent faire face, il faut rendre hommage à leurs avancées sur le terrain de la participation habitante : mobilisation dans le cadre des projets de rénovation urbaine, naissance de multitude de projets contribuant au développement des quartiers, motivation des animateurs-rices contre vents et marées, bouleversement des pratiques professionnelles au sein des institutions...

Enfin, au-delà des études, il y a les individus. Celles et ceux qui se sont mobilisés-es, parfois intensément, temporairement, irrégulièrement mais dont l'investissement et le volontarisme doivent être salués. Les liens de proximité tissés montrent qu'au-delà des perceptions institutionnelles, de nombreux conseillers-ères citoyens-nes se sont et restent investis-es dans leur quartier, leur ville.

Une grande variété de contextes territoriaux

Au démarrage, les conseils citoyens ne sont pas tous partis de la même page blanche. La date de création, le portage politique, l'appui technique, l'inscription dans le territoire de la démocratie locale, le système d'acteurs, etc. sont autant d'éléments du contexte territorial à l'origine de la diversité actuelle des conseils citoyens.

- **Le paysage démocratique local et les instances participatives préexistantes**

Sur les territoires où peu, voire pas, d'instances participatives existaient, les conseils citoyens ont souvent été vus comme une opportunité de créer une dynamique participative et les collectivités ont appuyé leur mise en place et leur animation.

Sur d'autres territoires (notamment les grandes agglomérations, mais pas uniquement) où différentes instances de participation préexistaient (conseils de quartier, conseils consultatifs des habitants-es...), les choses ont été plus complexes à mettre en place, que ce soit pour les collectivités ou les habitants-es. L'installation des conseils citoyens a alors nécessité des réflexions préalables entre les collectivités, d'autant que les instances de démocratie locale relèvent généralement de l'échelon communal lorsque les conseils citoyens sont une émanation de la politique de la ville pilotée par l'échelon intercommunal. Quelle articulation avec les dispositifs de participation existants ? Quelle adaptation des instances en place avec les conseils citoyens nouvellement arrivés ? Ces questionnements et cette adaptation nécessaire ont parfois ralenti le processus afin de « faire une place » aux conseils citoyens (et dans certains cas, un principe de fusion a été observé entre le conseil de quartier et le conseil citoyen).

- **Les moyens dédiés à l'animation et au fonctionnement du conseil citoyen**

L'appui bienveillant des pilotes du contrat de ville (collectivité et État) et l'animation assurée par des collectivités ou des associations locales (les centres sociaux, par exemple) pour encourager cette dynamique ont non seulement permis aux conseils citoyens d'exister, mais aussi de se développer et de

1 - *La démocratie participative dans les quartiers prioritaires, quelles ambitions ? Quelle confiance ?* Commission nationale du débat public, 2019.

J. Dumoulin et M.-H. Bacqué, « Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien ? » *Participations* n°24, 02/2019. Fiches thématiques 5.1, 5.2 et 5.3 du *Rapport annuel 2017 de l'ONPV*.

Synthèse nationale - Coévaluation des conseils citoyens, mars 2018.

Travaux des CRPV à retrouver sur le site <https://www.yallerparquatrechemins.fr/ressources>



s'impliquer. Le soutien matériel (mise à disposition de locaux, de moyens humains) et financier (pour des formations, par exemple) a également compté pour beaucoup dans le bon fonctionnement des conseils citoyens.

- **La capacité des collectivités et des services de l'État à s'accorder sur les enjeux de la création du conseil citoyen et sur le sens de la loi Lamy**

L'accompagnement des conseils citoyens a été plus ou moins important selon les territoires... car la participation citoyenne ne coule pas de source selon les bénéfices et les risques qu'on lui attribue, et sur la définition même qu'on lui donne : s'agit-il de partage d'informations, de consultation, de co-construction, de co-décision ?

Le contexte territorial a fortement coloré la nature même du conseil citoyen et par la suite son implication effective dans la co-construction de la politique de la ville. En outre, l'évolution du positionnement des pilotes et des partenaires du contrat de ville, ainsi que les dynamiques propres à chaque conseil ont également joué sur cette diversité.

Plusieurs niveaux d'implication des conseils citoyens

Si le conseil citoyen peut être vu comme un corps vivant qui évolue sans cesse avec le temps et les projets, nos observations de terrain nous montrent qu'il existe de manière générale trois grands niveaux d'implication pour un conseil citoyen. Cette implication varie en fonction de leur place dans l'écosystème local de la politique de la ville et dans les instances du contrat de ville, ainsi que l'interprétation qui est faite de la co-construction :

- **Des conseils citoyens avec un rôle de veille et un positionnement d'observateurs et de relais :** ils font remonter l'information, les problématiques et la parole des habitants-es auprès des services compétents. La place qu'ils occupent est essentiellement de nature consultative : les membres

Conseil citoyen de Limeil Brévannes (Val de Marne) « Le conseil citoyen... la vigie du quartier »

Parmi les membres du collège habitant du conseil citoyen du quartier de la Hêtraie, un petit groupe de femmes (entre 5 et 6), également « mamans », fait régulièrement remonter le pouls du quartier au service politique de la ville, ainsi que les informations importantes pour la réalisation des projets. La Ville a mis à disposition une salle des fêtes où les membres du conseil citoyen peuvent se réunir pour échanger sur la vie du quartier. Néanmoins, le contexte de crise sanitaire ne permet pas de réunir l'ensemble des membres sur un même créneau horaire et la majorité des échanges se font actuellement de manière informelle. En revanche, les membres du conseil citoyen ont fait part de leur volonté de reprendre les réunions avec les professionnels-les de la politique de la ville, afin de maintenir ce rôle de veille et de relais.

font le lien entre pouvoirs publics et habitants-es du quartier, sans pour autant pleinement se saisir des possibilités posées dans le cadre de référence de 2015². Plusieurs raisons peuvent être avancées dont le manque d'implication des conseillers-ères citoyens-nes ou encore le manque de volonté des acteurs-rices locaux-ales de les associer véritablement aux prises de décision.

2 - Voir cadre de référence : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/conseils-citoyens>

- **Des conseils citoyens forces de proposition, intégrés dans le contrat de ville et ses instances** : ils s'impliquent plus activement pour améliorer la vie du quartier, sont présents aux instances du contrat de ville, proposent des idées et participent partiellement à l'émergence et à la co-construction des projets (avec toujours un appui technique de la collectivité).

Conseil citoyen de Nantes (Loire Atlantique) « Mise en place d'un kiosque citoyen »

Afin de porter au mieux la parole des habitants-es et de remplir son rôle de relais entre les habitants-es et les institutions, le conseil citoyen de Malakoff, à Nantes, met en place un « kiosque citoyen » qu'il tiendra deux fois par mois à partir de la rentrée de septembre 2021. Le kiosque citoyen est un stand qui sera intégré au marché hebdomadaire, sur la place centrale du quartier. L'objectif du kiosque est à la fois d'informer les habitants-es de l'existence du conseil citoyen et des actions qu'il mène mais aussi de partager des moments de discussion avec les habitants-es, d'échanger des idées, de recueillir la parole et les besoins autour d'un café.

- **Des conseils citoyens véritablement autonomes et porteurs de projet** : ils participent activement aux instances de gouvernance du contrat de ville et sont en capacité d'être force de proposition. Le conseil citoyen est alors considéré comme un partenaire du contrat de ville, au même titre que les autres. La plupart du temps, ces conseils citoyens ont une dimension militante, ils veulent peser dans les décisions prises et sont constitués en association (ou en portage associatif)³.

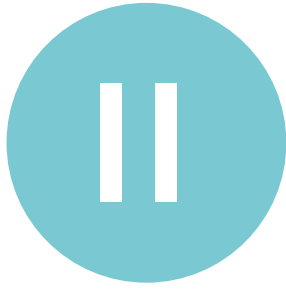
Conseil citoyen de Chambéry (Savoie)

« La mallette de l'emploi : les habitants-es l'ont fait pour les habitants-es »

Face aux divers freins rencontrés par bon nombre de demandeurs-ses d'emploi vivant sur le quartier des Hauts de Chambéry, le conseil citoyen (accompagné par une consultante mandatée par Grand Chambéry) a souhaité leur apporter des réponses concrètes en créant La Mallette de l'emploi. Après une phase d'identification des obstacles, notamment la méconnaissance et le manque de visibilité des dispositifs d'accompagnement à l'emploi, ils entament un travail de fond en rencontrant les acteurs de l'emploi : Pôle emploi, mission locale, Chambre de commerce, Medef.... L'idée prend alors forme de réaliser une mallette constituée d'une affiche synthétique, d'un carnet, d'un stylo et de 34 cartes. Chaque carte représente une action ou un type d'actions réparties en 4 familles : formation, création d'entreprise, insertion, emploi pour tous-tes. On y retrouve de façon succincte les informations essentielles pour chacune : type d'action, public, lieu, coût, contact. Le conseil citoyen a mené à bien cette démarche quasi inédite, avec l'appui des acteurs-rices du quartier. Une centaine de mallettes ont été distribuées et un site internet dédié a été créé.

Ce support d'accompagnement individuel à l'emploi présente l'avantage d'être un mode de communication accessible et original qui facilite la visibilité des dispositifs et, comme le souligne Michel Julien, habitant membre du conseil citoyen, « *le message à destination des habitants-es, c'est que vous allez tirer la bonne carte* ».

³ - Voir le rapport de la Commission Nationale du Débat Public, op.cit.



Six ans d'expérience et quelques enseignements

Après six années d'expérience pour les premiers d'entre eux, nous pouvons dresser un premier bilan de l'apport des conseils citoyens à la politique de la ville, à leur territoire, et *in fine* à eux-mêmes.

Une complexité dans la mise en œuvre et des adaptations nécessaires

- **Une mise en œuvre (trop) rapide qui n'a pas permis de s'inscrire dans une réflexion en profondeur sur l'enjeu des conseils citoyens**

En 2014, l'injonction à la mise en œuvre rapide et sous contraintes (avec la validation des listes des membres par les Préfets-es, la recherche de quorum pour les collèges habitants-es et acteurs-rices du quartier, le respect de la mixité femmes/hommes...) n'a malheureusement pas toujours permis aux acteurs-rices locaux-les de se questionner sur le fond du dispositif : quelle dimension souhaitons-nous donner collectivement à cette instance de participation ?

Au fur et à mesure de la mise en place des conseils citoyens, d'autres questionnements ont émergé, traduisant la complexité d'établir ou de favoriser une réelle participation : comment adapter ses pratiques et son langage pour communiquer ? Comment respecter l'autonomie sans isoler ? Comment impliquer sans surcharger les membres des conseils citoyens qui, nous le rappelons, sont bénévoles ? Comment apprendre à accorder du crédit à des habitants-es qui ne maîtrisent pas (ou peu) les codes et les jeux d'acteurs-rices au sein de l'institution, etc. ? Comment se construire et faire commun quand on est constitué de différentes individualités ?

- **Une évolution des écosystèmes locaux et des modalités de travail**

La mise en œuvre des conseils citoyens est venue perturber les écosystèmes existants dans les collectivités et les pratiques professionnelles de chacun. Dans les territoires où la participation citoyenne a été mise en place, quelques adaptations ont alors été nécessaires. Elles relèvent de la logistique (horaires de réunion), de la culture professionnelle (« déjargonisation », considération/reconnaissance du conseil citoyen comme un partenaire), des processus propres à la gouvernance du contrat de ville (descente d'informations plus fréquente et plus en amont des réunions). Sur certains territoires, les pouvoirs publics ont fait un effort de traduction pour rendre les réunions plus accessibles aux habitants-es ; ce qui a finalement profité à l'ensemble des parties prenantes du contrat de ville (techniciens-nes, élus-es, partenaires).

Conseil citoyen d'Aubervilliers (Seine-Saint-Denis) « Etablir les règles de la co-construction »

L'objectif du conseil citoyen d'Aubervilliers était de parvenir à adapter le fonctionnement du pilotage du contrat de ville aux besoins des trois conseils citoyens encore actifs à l'échelle communale. En effet, comment élargir la consultation sans alourdir le fonctionnement du pilotage, en produisant des conclusions pertinentes et utiles aux partenaires, en assurant la communication et le dialogue avec les partenaires et en proposant une charge de travail raisonnable aux conseillers-ères citoyens-nes ?

Une démarche de recherche de solutions méthodologiques a été engagée avec quatre réunions organisées sur ces différents points. Le temps consacré à l'étude des dossiers de demandes de subventions a été rationalisé en deux étapes.

Tout d'abord, seuls les thèmes estimés prioritaires pour la ville ont été retenus par les conseils citoyens (1/ Éducation, Emploi des jeunes - 2/ Transformations urbaines, Mémoire et nouveaux usages - 3/ Agriculture urbaine, Alimentation). Par la suite, il a été décidé de répartir les thèmes entre chaque conseil citoyen pour réduire la charge de travail.

Enfin, la centralisation des travaux s'est faite lors d'une réunion unique de présentation des groupes de travail avec un vote réalisé à la majorité permettant aux trois conseils citoyens de parler d'une seule voix pour donner leur avis sur les projets présentés.

L'assistance technique par le service politique de la ville a permis d'aller jusqu'au bout de la démarche en se chargeant de l'organisation logistique des groupes (réservation de salle), du secrétariat de séance et de la diffusion des avis à l'ensemble des partenaires. Le projet est à présent opérationnel, néanmoins des éléments matériels manquent encore, comme un lieu de consultation de l'ensemble des demandes de subvention aux contrats de ville, accessible hors horaires de bureau.

Des atouts et des opportunités

- **Une intégration des conseils citoyens dans les instances de gouvernance des contrats de ville**

Cette intégration est très différente d'un territoire à l'autre mais, là où ils sont présents, leur assiduité est à remarquer : c'est la première fois dans un contrat de ville que des non-professionnels-les assistent aux comités de pilotage. Et cette place garantie par la loi rend la gouvernance moins opaque, voire a amené à des changements d'attitude chez les professionnels-les. C'est un réel acquis de la loi Lamy ! Pour autant, peut-on affirmer que cette présence équivaut à une participation réelle et à un poids dans des décisions souvent préparées en amont des comités de pilotage ? C'est souvent loin d'être le cas, ce qui a d'ailleurs constitué une des raisons de la démobilisation d'habitants-es déçus-es de cette pseudo-participation.

Conseil citoyen de Luxeuil-les-Bains (Haute-Saône) « Une participation facilitée et accompagnée »

Afin de recueillir l'avis, les observations et les propositions des membres du conseil citoyen, un binôme de conseillers-ères citoyens-nes a été constitué pour représenter l'instance dans les différents espaces municipaux ou communautaires (commission extra-municipale, réunion de concertation, contrat de ville, jardins familiaux, fonds de participation des habitants-es...). Les membres du conseil citoyen peuvent ainsi participer aux travaux et exprimer la parole des habitants-es sur tous les sujets liés aux piliers du contrat de ville : travaux d'aménagement, fonctionnement et animation des jardins familiaux, amélioration du cadre de vie, emploi et insertion professionnelle, lien social, réussite éducative, tranquillité publique... Un exemplaire du contrat de ville a été remis à chaque conseiller-ère citoyen-ne, en plus d'un exemplaire en libre consultation à la Maison du Citoyen pour les habitants-es du quartier. Pour faciliter cette participation, la Ville de Luxeuil-les-Bains a accompagné le conseil citoyen sur plusieurs volets :

- Formation des conseillers-ères citoyens-nes par le centre de ressources (fonctionnement de la politique de la ville, prise de parole en public, production d'avis...);
- Explication systématique des termes pour une meilleure compréhension ;
- Adaptation des horaires de réunion en fonction de leur disponibilité ;
- Espace dédié aux enfants pendant les réunions ;
- Détachement d'un agent municipal pour l'animation et la coordination du conseil citoyen ;
- Mise à disposition de locaux et de matériel administratif ;
- Budget de fonctionnement alloué pour le conseil citoyen (subventions ANCT, CAF et Ville).

- **Au-delà de la place dans les instances de gouvernance, le conseil citoyen, avec sa double échelle d'intervention quartier/contrat de ville, est devenu sur de nombreux territoires un partenaire local de premier plan**

La création du conseil citoyen a formalisé un cadre pour les coopérations à l'échelle du quartier. En relation étroite avec les agents-es des mairies et les représentants-es de l'État, notamment les délégués-es du-de la Préfet-e, le conseil citoyen est considéré comme un acteur local primordial dans la politique de la ville, sollicité pour faire remonter des informations du terrain ou pour en faire descendre aux habitants-es, et ce d'une autre manière que d'autres acteurs-rices locaux-les institutionnels-les, comme les agents-es des villes, pourraient le faire.

Les conseils citoyens sont parfois eux-mêmes initiateurs de projet ou ont un rôle d'accompagnateur des associations et collectifs d'habitants-es des quartiers prioritaires dans leur montage d'actions, notamment au moyen du Fonds de participation des habitants-es (FPH). Ce rôle de partenaire, de soutien, de communication non institutionnelle est un atout constaté et une avancée de la politique de la ville depuis 2014.

Conseil citoyen de Bédarieux (Hérault)

« Un conseil citoyen et une ville qui coopèrent »

La Ville de Bédarieux (site entrant en politique de la ville) a créé son conseil citoyen en avril 2015. Le choix de la municipalité a été de mobiliser les habitants-es et les acteurs-rices locaux-les du quartier prioritaire, dès le début de l'élaboration du contrat de ville, afin de définir les projets à mettre en œuvre. Le conseil citoyen s'est impliqué dans les comités de pilotage et techniques du contrat de ville. Cette implication précoce a permis le tissage d'un lien de confiance. De manière à maintenir un contact régulier, il transmet (à titre informatif) le compte-rendu de ses réunions au chef de projet politique de la ville. Celui-ci organise très fréquemment des entrevues avec le conseil citoyen pour transmettre de l'information, lui faire part de projets de la collectivité sur lesquels le conseil citoyen peut s'impliquer s'il le souhaite. Lorsque le conseil citoyen a un projet, le chef de projet l'éclaire sur ce que la collectivité a déjà initié, ou ce qu'elle projette de faire, ce qui assure la complémentarité des actions proposées par le conseil citoyen. Le chef de projet organise ensuite des rencontres avec les techniciens-nes concernés-es par l'initiative du conseil citoyen, de manière à ajuster le contenu de leur action, ou d'envisager un soutien matériel ou technique. Cette coopération a donné naissance à plusieurs projets à travers lesquels le conseil citoyen a su développer des relations partenariales, le chef de projet jouant dans ce cadre, le rôle de facilitateur, de mise en relation.

Plus d'informations en vidéo, sur la chaîne Youtube Villes et Territoires Occitanie : <https://www.youtube.com/watch?v=9qIDAAUOw1s&t=7s>

- **Des dynamiques d'empowerment collectives et individuelles**

L'engagement au sein du conseil citoyen a parfois modifié des trajectoires de vie puisque cette implication a pu ouvrir des portes. Être membre d'un conseil citoyen permet d'être arrimé à une communauté d'acteurs-rices, et c'est une opportunité pour chacun-e d'accroître son réseau, réputé plus fermé pour les habitants-es des quartiers prioritaires. Certains-es ont trouvé un emploi grâce à des nouvelles connaissances rencontrées durant leur mandature, d'autres se sont investis-es dans des associations. Les membres du conseil citoyen ont également acquis une bonne connaissance des acteurs-rices et du fonctionnement de la politique de la ville, notamment là où les pouvoirs publics ont financé des formations qui complètent l'expertise d'usage. Ils sont des atouts précieux pour l'implication des citoyens-nes dans la politique de la ville.

Nous avons également pu constater en 2020 l'engagement de nombreux conseillers et conseillères citoyens-nes sur des listes municipales. Bien que cela ait posé des questions çà et là sur la neutralité du conseil citoyen, nécessitant un [avis du Conseil national des villes](#) pour éclaircir ce point, ce parcours politique, de la démocratie participative à la démocratie représentative, démontre que le conseil citoyen donne la possibilité et l'envie à des habitants-es et acteurs-rices locaux-les de s'investir pour l'intérêt général.

- **L'arrivée des conseils citoyens dans les contrats de ville ne s'est pas faite sans difficulté, et l'on note globalement une dynamique difficile à maintenir sur la durée dans nombre de territoires**

Mais cet essoufflement, qui n'est pas une fatalité, ne doit pas cacher les apports positifs de ces instances de démocratie participative : l'engagement d'habitants-es traditionnellement éloignés-es de la participation citoyenne, la coopération locale davantage en lien avec les habitants-es et les acteurs-rices locaux-les, la « démocratisation » de la gouvernance du contrat, la mise à l'agenda de préoccupations portées par les habitants-es.

Focus sur 2020 : une année particulière pour les dynamiques participatives

Dans ce tableau d'ensemble, n'oublions pas la crise sanitaire qui a significativement impacté les dynamiques participatives en général, et les conseils citoyens en particulier.

Les effets de cette crise sont variés selon l'organisation, la maturité et la capacité d'action des conseils citoyens. Pour autant il convient de retenir deux facteurs importants qui ont permis pour une partie d'entre eux de maintenir leur place malgré les difficultés :

- leur assise, en termes d'organisation, de fonctionnement et de mobilisation (notamment grâce au noyau dur de membres actifs et engagés) ;
- leur visibilité et leur reconnaissance par les habitants-es, les collectivités et les autres acteurs-rices du contrat de ville.

Même si la mobilisation des conseillers-ères citoyens-nes a été particulièrement impactée par cette crise sanitaire, nous avons relevé, parmi les conseils citoyens toujours actifs, des élans de solidarité envers les populations isolées. Ils ont pu, notamment grâce à leur proximité directe avec les habitants-es, identifier les problématiques et remonter l'information auprès des collectivités lorsque nécessaire. Certains se sont mobilisés très concrètement pour pallier des urgences repérées. On note également une volonté de maintenir cette mobilisation pour les membres actifs tout en s'adaptant au contexte.

Néanmoins, les difficultés d'adaptation au distancié restent importantes notamment pour les conseils citoyens n'ayant pas encore réussi à créer une dynamique parmi leurs membres, avant la crise. En effet, le manque de cohésion et de mobilisation au sein des conseils citoyens a conduit certains d'entre eux vers une fragilisation du collectif, qui a pu se traduire par la démobilisation, l'épuisement des conseillers-ères citoyens-nes actifs-ves, voire même par des accrochages ou des ruptures au sein du collectif. À cet égard, de nombreux conseils citoyens se sont retrouvés dans un état de sommeil, un « coma » ne favorisant ni la communication, ni les actions. Le manque d'accompagnement, de moyens matériels et de locaux en direction des conseils citoyens se ressent davantage en cette période compliquée. En outre, les difficultés rencontrées par certains-es conseillers-ères citoyens-nes dans l'usage des outils numériques ont contribué à cette mise en sommeil.

Conseil citoyen de Caen (Calvados)

« Soutien à l'isolement en période de confinement »

Lors du premier confinement (printemps 2020), face à l'imprévu de la situation, le conseil citoyen du Chemin vert à Caen s'est interrogé sur ce qu'il pouvait entreprendre pour alléger les difficultés des habitants-es. Face à la rupture des liens entre les habitants-es et l'extérieur, le conseil citoyen a affiché dans les halls d'immeubles le numéro de téléphone du collectif ainsi que des numéros d'urgence, comme le numéro vert contre les violences familiales, pour aider autant que faire se peut les habitants-es.

Le conseil citoyen a ainsi orienté des demandes vers le CCAS ou les bailleurs. Il a été en contact avec des interlocuteurs-rices qui souffraient d'une solitude devenue difficile à supporter avec le confinement, d'autres qui témoignaient de la difficulté à faire l'école à distance... Le conseil citoyen a contacté des associations pouvant prêter du matériel informatique et a mis en relation des habitants-es intéressés-es par un partage de connexion Wifi.

Ces mises en lien ont été cruciales pour bon nombre d'habitants-es, dont certains-es ont souhaité rencontrer « en vrai » le conseil citoyen, ce qui a été rendu possible dans le cadre d'accueils-café organisés à partir du déconfinement.



Quel futur pour les conseils citoyens ? Les enjeux d'une participation citoyenne incarnée

En 2019, l'État réaffirmait sa volonté d'inscrire les conseils citoyens dans la durée en leur assurant la mise à disposition de divers moyens et formes d'appui. En 2021, à un an de la fin des contrats de ville et au regard de la situation actuelle des conseils citoyens (suite aux élections municipales et à la crise sanitaire), le temps de la réflexion sur le sens de la participation produite et souhaitée pour l'avenir se pose : participer, oui ! Mais participer à quoi ? Dans quelle intention ?

Faire culture commune pour lever les résistances inhérentes au partage du pouvoir

Les niveaux de participation du conseil citoyen apparaissent aujourd'hui encore disparates, oscillant entre veille et codécision sur des projets dans lesquels la collectivité implique le conseil citoyen dès le démarrage. Cette hétérogénéité de situations observées dépend, certes, d'une volonté politique plus ou moins grande de voir apparaître une véritable participation citoyenne. Mais l'enjeu est avant tout celui de la formation et de l'émergence d'une culture commune de la participation, qui fait souvent défaut. L'absence de formation (ou de réelle sensibilisation) des élus-es et des techniciens-nes à la participation ne favorise en rien la levée des freins : persistance d'une confusion entre participation et contre-pouvoir politique, absence de reconnaissance de l'expertise d'usage des habitants-es, incompréhension du rôle d'un conseil citoyen, manque d'appui des conseils citoyens faute de savoir-faire (et malgré la bonne volonté de la collectivité), etc. Interrogées sur le rôle d'un conseil citoyen, les différentes parties prenantes ne s'accordent pas systématiquement, ce qui facilite d'autant moins l'appui apporté (ou pas) aux conseils citoyens. Il existe un enjeu fort de formation, mais aussi de réflexion collective au sein des collectivités et des partenaires du contrat de ville sur le sens de la participation et les pratiques qui favorisent son développement.

Conseil citoyen de Saint-Pol-sur-Mer (Nord)

« Le séminaire annuel politique de la ville du conseil citoyen »

Depuis 2019, le conseil citoyen de Saint-Pol-sur-Mer organise un séminaire annuel où il convie les autres conseils citoyens de l'agglomération (des villes de Dunkerque, Tétheghem, Coudekerque Branche et Grande-Synthe). L'objectif initial de ce séminaire était de créer une culture commune entre conseils citoyens dont la mise en place différerait selon les villes.

À l'initiative du conseil citoyen de Saint-Pol-sur-Mer, le séminaire est devenu un moment de qualification et de réflexion collective sur le rôle et la place des conseils citoyens au sein des instances de la politique de la ville de la Communauté urbaine de Dunkerque.

Alternant temps de présentation de politiques publiques (le renouvellement urbain ou la politique de la ville, par exemple) et temps d'ateliers ouverts aux acteurs-rices locaux-les, ce séminaire participe à la dynamique de co-construction à l'échelle de l'agglomération.

Animation et formation : les clés pour un conseil citoyen opérationnel

Partant du principe que les conseils citoyens dépendent d'un dispositif (celui du contrat de ville), ils ne peuvent pas fonctionner comme une structure *ad hoc*, déliée de tout rapport avec les parties prenantes du contrat de ville. Aussi, le triptyque « animateur-riche du conseil citoyen, référent-e du contrat de ville et représentant-e de l'État » est indispensable au bon fonctionnement de l'instance dans ce contexte-là. Si ces trois parties prenantes ne s'accordent pas sur le sens et les intentions du conseil citoyen, il semble difficile pour l'animateur-riche de pouvoir proposer un cadre clair et structuré aux membres qui le composent.

Poser les cadres de fonctionnement collectivement et dans un climat de confiance permet à l'animateur-riche d'asseoir sa légitimité et de pouvoir être le pilier et le-la garant-e du bon fonctionnement de l'instance, le ou la « fabricant-e de connexion » digne de confiance. Il-elle est la personne en qui les membres peuvent avoir confiance, mais également avec qui les partenaires du contrat de ville doivent travailler et faire relais. Animer un conseil citoyen, c'est développer des liens avec les habitants-es, les collectivités et l'État, c'est aussi créer puis renforcer et enfin maintenir le collectif. La fonction d'animation et la posture qui en découle ne sont pas un détail et nécessitent compétence et stabilité dans le temps.

Sur certains territoires, il est observé une volonté de redynamiser et de remobiliser les conseils citoyens, en particulier par la relance des formations. Les objectifs sont de faire cohésion mais aussi de repenser leur mobilisation dans la perspective de 2022. Il ne s'agit plus seulement de travailler les fondamentaux de l'animation ou de la gestion d'un groupe, mais également de s'intéresser au fond c'est-à-dire les sujets abordés lors des réunions avec les collectivités territoriales et d'en comprendre les enjeux ainsi que les méthodes, notamment pour mener à bien des projets.

Les conseils citoyens de Montargis et Châlette-sur-Loing (Loiret) « Dès le départ, un accompagnement orienté vers l'émancipation »

Dès le début de l'élaboration du contrat de ville, l'Agglomération Montargoise et Rives du Loing a prévu l'accompagnement des conseils citoyens de Châlette-sur-Loing et Montargis sur les premières années. « Nous nous sommes rapidement tournés vers Agnès Pottier, anthropologue engagée sur le terrain qui connaissait déjà bien les quartiers, leurs associations et leurs habitants-es. Elle était la bonne personne pour guider une dynamique d'empowerment ».

Quelques principes ont aidé à la réussite de cet enjeu :

- Mobiliser et créer un groupe intéressé par l'idée de faire émerger un conseil citoyen avant même d'en poser le cadre. Les amener à définir eux-mêmes leur propre cadre.
- Au moment du passage en association : garantir un partage du pouvoir, éviter de toujours faire peser les responsabilités sur les mêmes avec des « titulaires » et des suppléants. Les accompagner dans la création de leurs statuts. Pour plus de souplesse, ne pas leur imposer de règlement intérieur.
- Prendre le temps d'accompagner le groupe, de le former, de l'outiller et de s'accorder sur des besoins partagés - en préliminaire à leur première action, celle-ci permettant à la fois de conforter le groupe dans sa capacité à agir pour lui-même, vis-à-vis des habitants-es et vis-à-vis des autres partenaires du contrat de ville.
- Enfin tout du long de cette phase d'accompagnement : leur faire confiance, ne pas perdre de vue et traduire en actes l'autonomisation progressive du conseil citoyen. Le rappeler régulièrement, positionner les membres du conseil sur l'animation en s'appuyant sur leurs compétences, élaborer collectivement le budget du conseil citoyen avec l'enveloppe dédiée à l'accompagnement, étudier la faisabilité de l'embauche d'un contrat aidé sur l'animation...

Une adaptation en finesse au plus près des réalités et du quotidien des habitants-es

S'il y a un enjeu à travailler sur un cadre partagé collectivement, il est également judicieux de s'inscrire au plus près des réalités territoriales de chaque quartier prioritaire. Les conseils citoyens ne peuvent pas être des instances que l'on « copie-colle » sur tous les territoires. Il est dorénavant établi qu'il n'y a pas de recette miracle au bon fonctionnement d'un conseil citoyen et que la seule recette valable est celle qui s'inscrit dans le système d'acteurs-rices locaux-ales, qui s'articule au mieux avec le quotidien de chaque quartier et aux besoins de ses habitants-es. Le conseil citoyen peut être envisagé comme un lieu du vivre-ensemble, un lieu de débats et d'échanges. L'enjeu est de trouver ce qui rassemble les membres.

Après six années d'existence, la question de la pertinence de l'échelle de la participation des conseils citoyens se pose. Ils sont invités à participer à des instances éloignées de leur réalité et selon des modalités institutionnalisées qui ne leur sont pas familières (modalités de prise de parole, de réflexion partagée, temporalité particulière, etc.). Ne serait-il pas plus pertinent d'acclimater les habitants-es à la participation en les impliquant de manière plus progressive et plus concrète ?

Les expériences des tables de quartier démontrent que lorsque les moyens et le cadre appropriés sont donnés aux habitants-es, une participation proactive et émancipée est possible. Il faut aussi accepter que la participation se développe au rythme des habitants-es et selon un mouvement naturel d'implication / défection, une souplesse qui semble peu compatible avec la rigidité de la procédure de (re)composition des conseils citoyens. Les institutions qui ont su accompagner dans le temps leur conseil citoyen, qui ont su voir en l'émergence de ces conseils citoyens une réelle opportunité d'enrichir le contrat de ville et de l'ajuster à la réalité des quartiers, ont permis que se révèlent, chez les conseillers-ères citoyens-nes, de réelles compétences. Plus une collectivité a favorisé

la démarche participative du conseil citoyen, plus elle en a tiré des avantages : identification de problématiques jusqu'alors non repérées, émergence d'actions qui ont un écho positif auprès des habitants-es, propositions opérationnelles pertinentes, facilitation de l'implication des habitants-es dans les démarches participatives liées au cadre de vie, à la santé, à l'éducation, etc.

Conseil citoyen de Wittenheim (Haut-Rhin) « Diagnostic en marchant »

Dans le cadre d'une réflexion avec les membres du conseil citoyen de Wittenheim, la responsable adulte et famille du centre socio-culturel Coreal et animatrice du conseil citoyen, a accompagné en 2019-2020 la mise en place de diagnostics en marchant. L'idée était de développer une approche permettant l'appropriation du territoire, à la fois par les membres du conseil citoyen mais également par les acteurs-rices locaux-ales en développant une lecture partagée du territoire. Cela a permis de croiser les regards des professionnels-les et des habitants-es en mettant en exergue les forces et les faiblesses du territoire pour, ensuite, réfléchir à des propositions d'amélioration. Le diagnostic en marchant a permis d'instaurer un dialogue entre les professionnels-les et les habitants-es, renforçant ainsi la compréhension des rouages de chaque profession, mais aussi entre les habitants-es (avec un enjeu de cohésion du conseil). Par exemple, les habitants-es ont pu comprendre pourquoi les bailleurs ne peuvent pas toujours réaliser des travaux prévus dans un temps court du fait de leurs difficultés à trouver des entreprises pour intervenir sur le quartier. *In fine*, grâce aux constats communs fait sur le terrain, et au partage d'information, des pistes d'action seront envisagées.

Rares sont les temps de réflexion partagée entre les acteurs-rices institutionnels-les et les conseils citoyens sur les conditions favorables à l'émergence d'une réelle participation citoyenne. Pourtant le rôle des conseils

citoyens et les conditions de sa mise en œuvre restent à consolider pour ne pas dire à co-imaginer.

Conclusion

Un enjeu démocratique et citoyen

Nous tenons à rappeler le caractère inédit de la création des conseils citoyens : pour la première fois, une loi pose la co-construction d'une politique publique avec des citoyens-nes et des acteurs-rices locaux-les. La maîtrise d'usage citoyenne est placée au cœur de la politique de la ville, légitime et imposée.

La création des conseils citoyens a répondu à la fois à un enjeu démocratique et à un enjeu de construction de politique publique : comment intégrer un plus grand nombre de citoyens-nes, souvent en marge du débat public, dans une dynamique de co-construction ? Et comment déployer une politique pour les quartiers plus en phase avec les besoins et aspirations de ses habitants-es ?


Ces dernières années n'ont d'ailleurs fait que conforter l'importance de cet enjeu démocratique et citoyen (la phase mouvement des gilets jaunes - grand débat national puis, en 2020-2021, la crise sanitaire et l'explosion de l'abstention). L'instance « conseils citoyens » a tenté, avec la légitimité de la loi, d'inventer de nouvelles manières de partager le pouvoir et de co-construire une politique publique, en expérimentant. Dans un tel contexte, elle a d'autant plus de valeur.

Cette instance a permis de donner de nouveaux droits aux citoyens-nes, de poser la question du partage du pouvoir, des compétences sociales, des compétences d'usage des habitants-es des quartiers et d'expérimenter de nouvelles méthodes, avec des réussites. Elle a aussi montré les failles et limites qui se posent à la démocratie participative institutionnelle dans sa mobilisation et dans sa capacité à intégrer tous les publics. Elle a également signalé l'importance de travailler sur la durée, de donner du temps.

Une instance animée et légitime

Au-delà de l'instance « conseil citoyen », l'enjeu est de réussir, pour les institutions, à penser la participation citoyenne dans l'action publique. Terrain historique d'expérimentation, la politique de la ville semble être le cadre idéal pour réinventer la démocratie car elle permet à l'échelle d'un quartier de toucher en transversalité à toutes les politiques publiques. Il nous a donc semblé important de reconnaître, de valoriser les expériences positives, de raconter comment et où les conseils citoyens ont pu apporter une plus-value aux contrats de ville.

La question de la méthode pour lancer et déployer une dynamique de co-construction est également essentielle. Nous l'avons vu précédemment, la clé de réussite des conseils citoyens tient à plusieurs facteurs, notamment dans l'animation (et les moyens de l'animation) qui en est faite tout comme dans sa prise de légitimité, sa place, accordée sur les territoires, auprès des acteurs-rices, auprès des habitants-es du quartier et dans la gouvernance elle-même, dans la reconnaissance de celles et ceux qui investissent du temps au bénéfice du collectif.

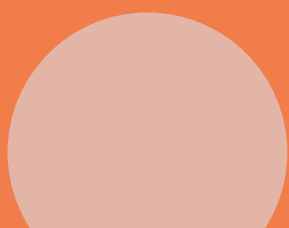


Le risque est de se retrouver avec un conseil citoyen dessiné par les institutions, et non par les habitants-es et acteurs-rices de terrain. Le conseil citoyen a alors du mal, d'une part, à trouver son propre rythme et sa propre feuille de route et, d'autre part, à avoir la reconnaissance et la légitimité des habitants-es. Le cadre que constitue le conseil citoyen nécessite des évolutions, mais cet acquis de la politique de la ville doit être préservé si la visée de cette politique publique est d'apporter un service toujours plus tourné vers les habitants-es des quartiers prioritaires.

C'est pourquoi il nous semble essentiel que le cadre, les fondamentaux, les méthodes soient retravaillés avec les conseils citoyens. Et nous sommes persuadés que la souplesse du cadre, la diversification des modalités d'actions (pérennes, continues, ponctuelles, etc.) et l'adaptation aux temporalités de la participation peuvent permettre d'impliquer les habitants-es de manière progressive et concrète.

Contributeurs-rices

Frédérique Bourgeois, Labo Cités
Gautier Delahaye, Normanvilles
Hélène Delpeyroux, Villes au Carré
Léa Fontenau, RésO Villes
Vincent Havage, Profession Banlieue
Beybun Karadag, CRPVE
Pierre-Edouard Martin, IREV
Caroline Moulin, Villes et Territoires Occitanie
Marion Pollier, Labo Cités
Laetitia Rocher, ORIV
Sandrine Watel, Trajectoire Ressources



RÉSEAU NATIONAL DES
CENTRES DE RESSOURCES
POLITIQUE DE LA VILLE

RÉSEAU NATIONAL DES CENTRES DE
RESSOURCES POLITIQUE DE LA VILLE

15 rue Cautulienne
93200 Saint-Denis
www.reseau-crpv.fr