



Observatoire
régional
de l'intégration
et de la ville

Centre de ressources
Grand Est

ETAT DES LIEUX DES CONSEILS CITOYENS DANS LA REGION GRAND EST

DOSSIER THEMATIQUE

Décembre 2018

Mise à jour de l'état des lieux produit en 2016 d'après une enquête réalisée entre mai et août 2018

PRESENTATION DE L'ORIV

L'ORIV (Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville)¹ assure la fonction de Centre de Ressources, dans les domaines de la politique de la ville, de l'intégration et de la lutte contre les discriminations, **sur la région Grand Est.**

Créé en 1992 autour des enjeux d'intégration des populations immigrées en Alsace, il a été **reconnu comme Centre de Ressources politique de la ville en 1998.**

En 2009, l'ORIV a déployé ses activités en Lorraine, en lien avec une structure associative locale, le Carrefour des Pays Lorrains devenu depuis Citoyens et Territoires.

Dans le cadre de la réforme territoriale mise en œuvre en 2016, l'ORIV a étendu son périmètre d'intervention à la Champagne-Ardenne.

Concernant la politique de la ville, l'équipe salariée de l'ORIV est donc amenée à travailler sur un territoire comptant 40 contrats de ville (8 en Alsace, 11 en Champagne-Ardenne et 21 en Lorraine) et 116 Quartiers prioritaires de la politique de la ville (31 en Alsace, 34 en Champagne-Ardenne et 51 en Lorraine).

Conformément au cadre de référence national établi par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET), les missions de l'ORIV consistent à :

1. Contribuer à l'animation technique des réseaux de professionnels-les

Concrètement, il s'agit de permettre le partage d'information sur les sujets liés à la politique de la ville, la co-élaboration d'outils, la diffusion d'outils ou de pratiques, la mise en réseau...

2. Accompagner la montée en compétences des acteurs locaux

Cela passe par l'organisation de temps d'échanges (journées de travail, cycle de plusieurs séances sur un même sujet, séminaires...), de temps formatifs...

3. Capitaliser et diffuser les retours d'expériences

Cela se traduit par un travail de veille, de mise en commun des connaissances, de formalisation des enjeux et des enseignements...

Pour mener à bien ses missions, le Centre de Ressources bénéficie en particulier de crédits de l'Etat (émanant du CGET et gérés à l'échelle régionale par la DRDJSCS). Les actions territorialisées peuvent donner lieu à co-financement en particulier des collectivités concernées.

¹ L'ORIV est porté par une association de droit local 1908 dont le siège est à Strasbourg.

SOMMAIRE

■	Contexte et méthode	3
■	Caractéristiques des conseils citoyens dans le Grand Est	5
	- Des conseils citoyens souvent animés par un-e salarié-e de centre socioculturel et qui reçoivent le soutien des collectivités	5
	- Des conseils citoyens confrontés à un enjeu de représentativité de la diversité des habitants-es	6
	- Un rythme de rencontres soutenu	7
	- Les représentants-es des conseils citoyens généralement associés-es aux instances de gouvernance du contrat de ville	8
■	Une adaptation visible des pratiques de travail	10
	- Le conseil citoyen : un nouvel interlocuteur d'un quotidien permettant de renforcer le lien aux habitants-es	10
	- Les animateurs-trices : garants-es du cadre de fonctionnement des conseils citoyens	
	- Les chefs-fes de projet : l'interface avec les institutions.....	11
■	Le rôle des conseils citoyens	12
	- Neutralité et indépendance : des notions complexes à mettre en œuvre	12
	- Le conseil citoyen : entre lieu d'expression et relais entre institutions et habitants-es ?	13
	- Dans les faits, le conseil citoyen comme espace de dialogue	13
■	Une instance encore fragile.....	14
■	Bibliographie – Sitographie	16

CONTEXTE ET METHODE

La thématique de la participation des habitants-es est au cœur des missions des centres de ressources politique de la ville. Naturellement, les conseils citoyens sont devenus un des objets de travail des centres de ressources. De fait, le cadre de référence qui lie les centres de ressources à l'Etat² ainsi que la circulaire du 2 février 2017³ ont confirmé cet enjeu.

Dès 2014, l'ORIV a déployé des accompagnements en direction des services de l'Etat pour venir en appui de l'élaboration puis du fonctionnement des conseils citoyens.

L'observatoire a depuis réalisé un état des lieux de la mise en œuvre des conseils citoyens sur le Grand Est en 2016⁴, un répertoire des conseils citoyens du Grand Est⁵ et un recueil non exhaustif et évolutif de l'offre de formation qui peut être mobilisée à destination des conseils citoyens⁶.

Par ailleurs, l'ORIV anime un réseau de professionnels-les composé des animateurs-trices des conseils citoyens et des représentants-es des collectivités et de l'Etat, à l'échelle du Grand Est.

En 2016, l'état des lieux s'interrogeait sur les problématiques suivantes : Quel lien faire entre les institutions et les conseils citoyens ? Comment être reconnues en tant qu'acteurs-trices de la vie publique locale et être légitime auprès des professionnels-les ?

Il ouvrait aussi plusieurs pistes de réflexion considérant que :

- d'un côté, les conseils citoyens viennent interroger la capacité de réponse et de dialogue de la part des pouvoirs publics, leur réactivité et leur capacité à reconnaître une expertise citoyenne.
- d'un autre côté, il insistait sur le rôle des animateurs-trices comme pivot des relations entre les représentants-es des institutions et les membres des conseils citoyens.

C'est dans cette perspective qu'a été conçue l'actualisation de l'état des lieux, notamment en revenant sur le fonctionnement des conseils citoyens, quatre ans après la promulgation de la Loi Lamy qui est à l'origine de leur création. Plus que d'observer et d'analyser la mise en œuvre de ces instances, ce document vise à questionner leur fonctionnement quotidien et à mettre en lumière ce qui interroge à la fois les professionnels-les qui les animent et ceux et celles en charge de l'animation des contrats de ville à l'échelle des communes. En effet malgré le pilotage intercommunal de la politique de la ville, les conseils citoyens sont généralement portés à l'échelon communal.

L'état des lieux 2018 est le résultat d'une analyse de deux types de questionnaires : l'un envoyé aux animateurs-trices, l'autre aux chefs-fes de projets et chargé-es de mission des collectivités.

Ces deux questionnaires ont permis de :

- actualiser et compléter l'analyse produite en 2016,
- identifier l'impact de la mise en place des conseils citoyens sur les pratiques professionnelles,
- questionner les liens entre les acteurs (y compris les habitants-es) dans la gouvernance du contrat de ville,
- interroger les liens entre les conseils citoyens et les autres instances de démocratie locale.

² http://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/cadre_de_referance-crpv-bat.pdf

³ http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire_du_2_fevrier_2017_relative_aux_conseils_citoyens.pdf

⁴ <http://www.oriv.org/documents/etat-lieux-de-mise-oeuvre-conseils-citoyens-region-grand/#more-3577>

⁵ <http://www.oriv.org/documents/repertoire-conseils-citoyens-grand/#more-3641>

⁶ Disponible sur demande à : documentation@oriv.fr

Cet état des lieux propose une analyse croisée des réponses des animateurs-trices et des chefs-fes de projets. Le Grand Est compte 40 contrats de ville (concernant 70 communes) : 8 en Alsace, 11 en Champagne-Ardenne et 21 en Lorraine. 116 quartiers prioritaires y sont recensés : 31 en Alsace, 34 en Champagne-Ardenne et 51 en Lorraine. Pour ce questionnaire, l'ORIV a reçu 40 réponses de la part des chefs de projets des communes (67 chefs-fes de projets étaient destinataires de l'envoi du questionnaire) et 48 réponses de la part des animateurs-trices⁷ (83 animateurs-trices étaient destinataires de l'envoi du questionnaire).

⁷ Sachant qu'il existe des territoires où l'animateur-trice est le-la chef-fe de projet du contrat de ville.

CARACTERISTIQUES DES CONSEILS CITOYENS DANS LE GRAND EST

L'état des lieux réalisé en 2016 peignait le tableau d'instances très jeunes qui avaient du mal à trouver leur place dans le paysage de la politique de la ville. Les acteurs et actrices des territoires étaient encore pour partie préoccupés-es par la composition et la constitution des conseils citoyens, les relations aux pouvoirs publics étaient fragiles et le besoin de formation, pour les membres mais également pour les animateurs-trices, était fort.

Celui réalisé en 2018, permet de constater que si des invariants demeurent (notamment dans le portage des conseils citoyens ou l'implication financière des collectivités et de l'Etat) des évolutions sont en cours.

Des conseils citoyens souvent animés par un-e salarié-e de centre socioculturel et qui reçoivent le soutien des collectivités

Les conseils citoyens sont animés par un centre socioculturel dans 42% des cas, par la collectivité dans 37% des réponses et par un « prestataire » dans 21% des cas. La notion de « prestataire » renvoie notamment à une association implantée sur un autre territoire.

La loi Lamy prônait l'établissement de lien entre habitants-es et acteurs-trices associatifs-tives du territoire d'implantation. La forte implication des centres socio-culturels dans l'animation des conseils citoyens peut être considérée comme un élément allant dans ce sens. Par ailleurs, les centres socioculturels étant des lieux de soutien aux initiatives des habitants-es, ce lien paraît assez judicieux. Le fait qu'ils connaissent bien leurs quartiers d'implantation et ont un rôle pivot auprès et avec les partenaires du territoire constituent également un atout pour les conseillers-ères citoyens-nes.

Les communes contribuent assez majoritairement au fonctionnement des conseils citoyens (dans 90% des cas). Cela se traduit par la mise à disposition de moyens matériels (mise à disposition de locaux, service de photocopie...) et/ou humains (mise à disposition de personnel).

Dans 38% des cas, la collectivité verse une subvention à la structure porteuse pour le fonctionnement du conseil citoyen.

L'Etat contribue au fonctionnement des conseils citoyens dans 90% des cas également et attribue une subvention à la structure porteuse pour le fonctionnement du conseil citoyen dans 74% des cas. Rarement, l'Etat attribue une subvention à la commune pour le fonctionnement du conseil citoyen ou met à disposition des moyens humains.

A noter également que dans certains départements (Bas-Rhin, Meurthe et Moselle, Meuse, Ardennes notamment), l'Etat organise des rencontres annuelles des conseils citoyens afin de favoriser la mise en lien entre les conseillers-ères et valoriser leurs expériences. L'enjeu est également de permettre de donner des informations sur les orientations de la politique de la ville, de faire le point sur les attentes des conseillers-ères citoyens-nes.

Des conseils citoyens confrontés à un enjeu de représentativité de la diversité des habitants-es

La taille des conseils citoyens est très variable et souvent liée à la taille du quartier d'implantation. D'après les réponses des animateurs-trices, il y a autant de conseils citoyens composés de moins de 15 participants-es que de conseils citoyens composés de plus de 15 membres. Il semblerait que plus le groupe est petit, plus la fréquentation du conseil citoyen est régulière et stable.

Par ailleurs, d'après les résultats des enquêtes auprès des animateurs-trices et des collectivités, la mobilisation est jugée stable (collèges habitants-es et acteurs socioprofessionnels) ; même si dans un tiers des réponses, elle est en baisse (quel que soit le collège). Ce constat n'est pas surprenant sachant qu'il rend compte des aléas de tout collectif. A noter que quasiment la totalité des conseils citoyens ont mis en place des actions de mobilisation de nouveaux membres.

La mobilisation des membres (ou des nouveaux membres lorsque cela est nécessaire) est un enjeu commun à la plupart des conseils citoyens. A la Chapelle-Saint-Luc (Aube), le conseil citoyen du quartier de Chantereigne Ouest bénéficie d'un local au sein du centre social Victor Hugo. Afin de donner plus de visibilité au conseil citoyen et de mobiliser de nouveaux membres, il a été décidé de tenir régulièrement des permanences dans la semaine. Cette visibilité permet d'instaurer un dialogue avec les autres habitants-es du quartier. Par ailleurs, la volonté du conseil citoyen est de mettre en place en 2019 des actions de porte à porte pour aller à la rencontre des autres habitants-es, en plus de sa participation aux diagnostics en marchant organisés dans le cadre de la Gestion Urbaine et Sociale de Proximité. Il est également envisagé de mettre en place des "porteurs de paroles"⁸ notamment dans le cadre d'activités proposées par la collectivité ou des associations du territoire.

Une difficulté récurrente est le manque de représentativité de la diversité des habitants-es du quartier dans le conseil citoyen. Seulement 18% des répondants-es estiment que le conseil citoyen rend compte de la diversité des habitants-es du quartier.

Ce manque porte sur plusieurs aspects :

- L'âge : dans 83% des cas, les « jeunes » ne sont pas présents;
- Des autres acteurs-trices présents-es sur le quartier, comme les commerçants-es et autres professionnels-les (environ la moitié des cas)
- La diversité culturelle : seul 18% des répondants-es estiment que le conseil citoyen est représentatif de la diversité des habitants-es du quartier.

Les conseils citoyens semblent être des instances plutôt ouvertes. Plus de 66% d'entre eux proposent à des habitants-es du quartier qui ne figurent pas sur la liste officielle (arrêté préfectoral) de participer au fonctionnement. Environ la moitié d'entre eux ouvrent leur réunion aux habitants-es hors quartier (ponctuellement ou systématiquement).

⁸ Le « porteur de parole » est une méthode d'animation de rue qui vise à recueillir le point de vue des habitants-es sur une question donnée.

Un rythme de rencontres soutenu

Le fonctionnement des conseils citoyens est marqué par la régularité des temps de travail. Les conseils citoyens se réunissent en plénière une fois par mois dans 73% des cas. Pour ces plénières, les membres sont associés à l'élaboration des ordres du jour dans 87% des cas. Sur 48 questionnaires des animateurs-trices recueillis, on dénombre seulement 5 cas où les animateurs-trices décident seuls-es de l'ordre du jour. Par contre, les comptes rendus sont rédigés par les animateurs-trices dans 75% des cas.

Par ailleurs, deux tiers des conseils citoyens ont fait le choix de mettre en place des groupes de travail, avec un rythme de travail soutenu : 73% d'entre eux se réunissent entre deux et une fois par mois. Cette organisation leur permet d'approfondir certains thèmes.

Les sujets abordés en priorité par les conseils citoyens, sont :

- Le cadre de vie – 94% des cas
- Le vivre-ensemble – 85%
- Le logement – 62%
- La rénovation urbaine – 52%
- La sécurité – 48%

Cela montre que les thématiques qui intéressent prioritairement les conseils citoyens touchent leur vie quotidienne, dans ses aspects « techniques » (logement, rénovation urbaine, gestion urbaine et sociale de proximité...) mais aussi sur le plan des relations entre habitants-es, dans un souci d'amélioration du vivre-ensemble.

Impulsé par un membre d'un des conseils citoyens de Thionville (Moselle), le Centre socioculturel Jacques Prévert (structure portant le conseil citoyen) a accompagné un groupe d'habitants-es dans la construction d'un jeu coopératif servant de support aux débats sur des questions de citoyenneté. Rapidement, la Maison des Quartiers de Thionville et le centre social Ô Couleurs de Yutz (autres associations portant les conseils citoyens sur l'agglomération de Thionville) ont été associés. L'idée de ce jeu est de « créer du lien social et de responsabiliser les participants-es citoyens-nes à une action commune de maintien bienveillant d'un lieu de vie, d'un quartier ». Ce projet, financé dans le cadre du contrat de ville a demandé une forte mobilisation des équipes des trois centres socio-culturels ainsi que des membres des conseils citoyens des trois territoires durant plus d'une année. Six thématiques sont abordées : la santé, l'environnement, l'éducation, la sécurité et citoyenneté, la solidarité et la culture et les loisirs. Ce jeu devrait être finalisé début de l'année 2019 et sera utilisé dans un premier temps au sein des structures fondatrices. Le jeu servira ensuite aux membres des conseils citoyens de support d'animation pour des temps d'échanges dans des écoles ou des bibliothèques et pour dialoguer avec les habitants-es.

Les trois quarts des conseils citoyens ont porté des actions, soit en direct, soit en contribuant à l'action d'une autre structure. Le fait de pouvoir mener des actions en direct est une demande récurrente de la part des membres des conseils citoyens.

Ne pas se limiter à être une instance de réflexion est une préoccupation de nombreux conseils citoyens qui influence la mobilisation et l'investissement des membres dans la vie du conseil citoyen.

Les représentants-es des conseils citoyens généralement associés-es aux instances de gouvernance du contrat de ville

Comme le préconise la loi, les conseillers-ères citoyens-nes sont invités-es aux instances du contrat de ville. Qu'il s'agisse des réponses des animateurs-trices ou des chefs-fes de projet des collectivités, les résultats de l'enquête montrent que les membres des conseils citoyens participent aux comités de pilotage, plutôt en ayant eu connaissance des dossiers préalablement et en bénéficiant d'un temps de parole. Les cas semblent rares où les membres sont de simples « spectateurs », sans temps de parole dédié.

Par ailleurs, dans les 2/3 des cas, ce sont plutôt les membres du collège habitants-es, qui participent aux comités de pilotage et les participants-es semblent plutôt manifester de l'intérêt pour participer aux instances du contrat de Ville (70%).

Par contre, les animateurs-trices (lorsqu'il ne s'agit pas du ou de la chef-fe de projet de la collectivité) ne participent pas systématiquement aux comités de pilotage (58% des cas).

A Châlons-en-Champagne (Marne), les membres des deux conseils citoyens sont associés à **chaque appel à projets, soit une fois par an**, au choix des projets financés dans le cadre du contrat de ville.

Les projets faisant l'objet des échanges sont :

- les dossiers nouveaux,
- des dossiers qui ne sont pas convaincants en première lecture,
- des projets pour lesquels il y a un manque d'informations ou des incohérences.

Ils reçoivent un tableau de synthèse de l'ensemble des projets déposés (sous forme de résumés) et un bilan de la programmation leur est diffusé à l'issue du Comité de pilotage.

Les conseillers-ères citoyens-nes, réunis-es en inter-conseils, étudient entre 6 à 9 projets. Ils ont à leur disposition la demande de subvention, des éléments de contexte et le bilan s'il s'agit d'un renouvellement. Ils ne connaissent pas l'avis de la collectivité au moment de l'étude des projets. Il leur est demandé la production d'un avis en tant qu'usagers-ères du territoire.

Les conseillers-ères citoyens-nes travaillent en sous-groupes. Les projets présentés peuvent porter sur tous les domaines du contrat de ville et concernent les deux territoires. Les groupes sont mixtes (entre les deux conseils citoyens).

La loi Lamy prévoit également que les conseils citoyens soient consultés sur le rapport annuel relatif à la mise en œuvre de la politique de la ville et qu'ils soient associés à la démarche d'évaluation à mi-parcours. Ces dispositions semblent avoir été suivies dans la grande majorité des cas (quand il y a une démarche d'évaluation en cours et quand un rapport annuel a été produit). Néanmoins, les modalités d'association des conseils citoyens à l'élaboration de ces documents / de ces démarches varient d'un territoire à l'autre. Il peut s'agir d'une simple information, comme d'un travail partenarial co-construit.

Quoiqu'il en soit, ces démarches ne sont pas simples pour les acteurs-trices locaux-locales, pouvoirs publics comme conseils citoyens. Aborder ces sujets très techniques nécessite la mise en place de nouveaux modes de travail, parfois difficiles à concrétiser les premières années mais qui peuvent participer de l'émergence d'une culture commune.

Par ailleurs, certaines collectivités alertent sur le fait que la consultation des conseils citoyens sur des documents très techniques risque d'écartier la participation de certains membres et de créer des situations où seuls les plus aguerris se sentent autoriser à s'exprimer.

Il est intéressant de souligner que 83% des conseils citoyens ont déjà été amenés à formuler et à transmettre des avis ou des propositions aux services de l'Etat et aux collectivités au titre du rapport annuel ou dans le cadre de la programmation des actions.

Globalement, les propositions faites se centrent autour de deux grands pôles :

- l'amélioration du vivre ensemble et l'animation de la vie de quartier (incluant la thématique de la sécurité),
- les aménagements urbains et le cadre de vie (incluant les questions liées aux transports et à l'accessibilité, aux places de stationnement, à la propreté...).

Il semblerait que globalement, ces avis aient été pris en compte (pour tout ou partie). Ils sont mis en avant dans certains documents réglementaires (NPNRU, priorités par quartier de la convention contrat de ville...), ou encore sont pris en compte afin de réorienter les priorités de l'évaluation.

Surtout, les avis et proposition des conseils citoyens semblent créer des opportunités de dialogue avec les élus-es et/ou les techniciens-nes des collectivités, renforçant ainsi le lien entre eux.

La commune d'Uckange (Moselle) a confié au conseil citoyen la réalisation d'un espace de jeux et de détente au cœur du quartier prioritaire. Après plusieurs mois de travail avec les membres du Conseil Citoyen, une maquette en 3D qui tenait compte des attentes des habitants-es a été réalisée. Cette maquette a permis de mettre en forme les réflexions des membres du conseil citoyen sur l'organisation de l'espace et de pouvoir communiquer largement en direction des habitants-es du quartier. Avec cet outil, un concours de dessin a pu, par exemple, être organisé pour inviter les habitants-es du quartier, y compris les enfants à ajouter d'éventuelles propositions. Par la suite, à l'issue d'un échange entre élus-es et habitants-es, la ville a accepté d'intégrer les propositions dans le cahier des charges. Deux réunions associant habitants-es et techniciens-nes ont eu lieu durant la réalisation du projet permettant aux membres d'en comprendre les différentes phases et ainsi d'accepter plus facilement les contraintes (temps, budget, sécurité...).

Cette action a eu un impact positif auprès des habitants-es. Cela leur a permis de renforcer leur sentiment d'utilité ou encore de monter en compétence (connaissance du quartier, créativité, prise de parole, conduite de projet). Tout au long de cette aventure, les habitants-es ont parfaitement intégré l'idée que le plus important dans ce processus c'est le chemin qui conduit les personnes à œuvrer ensemble et non le résultat final.

Les attentes de la commune et de l'Etat se rejoignent vis-à-vis des conseils citoyens dans les 2/3 des cas.

Ces attentes peuvent se résumer autour des points suivants :

- Se connecter aux besoins « réels » des habitants-es, via leur expertise d'usage ;
- Faire en sorte que le conseil citoyen soit force de propositions sur les projets ;
- Faire que le conseil citoyen participe à dynamiser la vie du quartier ;
- Assurer un rôle d'interface entre la commune et les habitants-es.

Lorsque ce n'est pas le cas, des difficultés dans le fonctionnement et la gouvernance du contrat de ville peuvent apparaître.

UNE ADAPTATION VISIBLE DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES

Depuis le dispositif Habitat et Vie Sociale (HVS) en 1977, la question de la participation des habitants-es est au cœur de la politique de la ville. Avec la Loi Lamy et l'obligation de mettre en place les conseils citoyens, une certaine forme de participation des habitants-es a été imposée aux acteurs-trices du contrat de ville, entraînant à ce titre le développement d'une ingénierie humaine et financière nouvelle mais aussi l'adaptation des modes de travail.

Dans ce contexte, l'ORIV a souhaité questionner l'influence de la mise en place des conseils citoyens sur les pratiques professionnelles des animateurs-trices et chefs-fes de projet.

Le conseil citoyen : un nouvel interlocuteur d'un quotidien permettant de renforcer le lien aux habitants-es

Du côté des animateurs-trices, qu'ils-elles soient adulte-relais, chef-fe de projet, assistant-e socioéducatif-ve, chargé-e de mission, conseiller-ère technique, référent-e famille, etc. les habitudes de travail se sont modifiées du fait du travail avec les conseils citoyens.

Près de la moitié déclarent avoir développé de nouvelles manières de travailler. Par ailleurs, un tiers affirme qu'ils-elles sont plus souvent en lien avec les habitants-es.

Pour 29% des répondants-es, ce sont les horaires de travail qui ont été adaptés.

Si lors de la mise en place des conseils citoyens, les professionnels-les avaient tendance à dire que leur temps de travail n'était pas suffisant sur la partie « animation du conseil citoyen », celle-ci semble s'être stabilisée avec les années. Environ, 44% des répondants-es y consacrent entre 25 et 50% de leur temps de travail et environ 40% y consacrent moins de 25% de leur temps de travail.

Du côté des collectivités, 61% des répondants-es déclarent que la mise en œuvre des conseils citoyens a fait évoluer leur façon de travailler, notamment car ils-elles sont davantage en lien avec les habitants-es qu'auparavant (pour 44% environ) et parce qu'ils-elles ont dû adapter leur langage (pour 33% environ) afin d'éviter des présentations trop techniques et jargonnantes.

Avec la création des conseils citoyens, le lien à une réalité d'un quotidien semble donc avoir été renforcé. La création des conseils citoyens a permis de retisser des liens entre les habitants-es des quartiers et les autres acteurs-trices, associatifs-tives comme institutionnels-les.

Les animateur-trices : garants-es du cadre de fonctionnement des conseils citoyens

Parmi les animateurs-trices, 42% ont pris leur fonction en 2016 et près de 23% en 2018. D'après leurs réponses, ils-elles semblent se positionner comme des guides menant le conseil citoyen vers l'autonomie. Presque 71% des répondants-es affirment effectivement être garants du bon fonctionnement des réunions, 60% déclarent être là pour favoriser les échanges entre les membres, et pratiquement 40% estiment que leur rôle principal est de laisser vivre le conseil citoyen de manière autonome tout en étant garant du cadre de fonctionnement. Enfin, 35% estiment que leur rôle principal est de faire le lien avec les institutions.

D'une manière générale, les animateurs-trices se positionnent donc dans le « faire avec » plutôt que dans le « faire pour. »

Les chefs-fes de projets : l'interface avec les institutions

Si les animateurs-trices contribuent au fonctionnement quotidien des conseils citoyens, du côté des collectivités, les chefs-fes de projets se définissent plutôt comme des personnes ressources sur qui les membres des conseils citoyens peuvent s'appuyer.

Ainsi, pour 87% des répondants-es, l'enjeu est d'apporter des ressources sur la politique de la ville et le fonctionnement administratif. Tandis que pour environ 85%, il est question de pouvoir répondre avant tout aux besoins lorsque les membres des conseils citoyens les sollicitent.

Pour 64% des répondants-es, il s'agit d'aider les membres à la préparation des comités de pilotage et d'autres instances du contrat de ville.

En revanche, seuls 17% considèrent que leur rôle est de laisser vivre le conseil de manière autonome et de ne pas s'en mêler.

« Ça me permet surtout de garder le contact avec la réalité de la vie au quotidien, d'être encore plus à l'écoute de ce qui se passe sur le terrain et de l'approche et du regard des habitants sur les réalisations passées et futures. »

Témoignage de Anita Nobili, Cheffe de projet Politique de la Ville, Ville de La Chapelle-Saint-Luc (Aube)

Il est donc possible d'identifier un processus d'acculturation sur le plan des pratiques depuis la mise en place des conseils citoyens.

De fait, cette instance semble s'installer comme nouvel acteur dans le paysage de la politique de la ville et des habitudes de travail partenariales se mettent en place, surtout dans des logiques de proximité

Les animateurs-trices déclarent, pour la moitié d'entre eux-elles, rencontrer le-la chef-fe de projet de la commune fréquemment. Au niveau des relations avec l'Etat, les réponses sont toutefois plus nuancées. 33% des animateurs-trices déclarent rencontrer le-la délégué-e du préfet (sachant que ces postes ne sont pas présents sur tous les territoires) fréquemment, 29% occasionnellement, 19% pas du tout et 8% très peu.

LE RÔLE DES CONSEILS CITOYENS

Le rôle effectif des conseils citoyens auprès des autres acteurs-trices du contrat de ville n'est pas défini en tant que tel dans la loi.

En fait leur existence relève plutôt d'un enjeu de prise en compte de la parole dans la mesure où leur rôle se construit au local, en fonction des réalités territoriales.

Leurs marges de manœuvre sont peu définies et dépendent à la fois du rôle et de la place que les acteurs-trices du contrat de ville et notamment les élus-es, décident de leur donner, du système local d'acteurs-trices mais également de ce dont le conseil citoyen se saisit.

Neutralité et indépendance : des notions complexes à mettre en œuvre

Le cadre de référence des conseils citoyens⁹ insiste sur les notions d'indépendance et de neutralité.

Sur la notion d'indépendance, on peut lire, dans le cadre de référence, que les conseils citoyens constituent un espace d'échange, d'analyse et de débat favorisant l'expression d'une parole libre.

Concernant la neutralité, il est précisé que le conseil citoyen est un lieu autonome d'expression des habitants-es, hors de l'emprise des partis politiques, syndicats ou associations. Il s'agit bien de valoriser la pluralité des points de vue des habitants-es et de produire un point de vue collectif.

Ces deux aspects doivent permettre aux conseils citoyens d'être autonomes vis-à-vis des institutions mais aussi des pouvoirs politiques.

Il est intéressant de remarquer que la notion d'autonomie est associée à celle de la neutralité mais qu'il n'est en aucun cas mentionné que le conseil citoyen doit être autonome. Autrement dit, si aucun parti politique ou association ne doit exercer de pression sur le conseil citoyen et si celui-ci doit agir en toute objectivité, ce dernier n'a pas forcément vocation à fonctionner par lui-même, en auto-gestion. Le Larousse définit effectivement l'autonomie comme la « situation d'une collectivité, d'un organisme public dotés de pouvoirs et d'institutions leur permettant de gérer les affaires qui leur sont propres sans interférence du pouvoir central. » Le Larousse définit également l'autonomie comme la « capacité de quelqu'un à être autonome, à ne pas être dépendant d'autrui ; caractère de quelque chose qui fonctionne ou évolue indépendamment d'autre chose. »

Les conseils citoyens sont étroitement liés au contrat de ville et évoluent donc dans la gouvernance de ce dernier. Tout l'enjeu pour le conseil citoyen est alors de trouver une juste place dans les instances qui existent déjà (comité technique, comité de pilotage ...)

Dans les faits, les conseils citoyens n'échappent pas parfois à des conflits d'intérêts ou à des luttes de pouvoir internes, qu'il s'agisse de tensions entre associations et habitants-es ou entre les habitants-es eux-mêmes.

Le pouvoir politique semble se tenir relativement à distance de la vie des conseils citoyens tout en leur reconnaissant une véritable utilité. Ainsi, sur le sujet du rapport entre conseils citoyens et élus-es, les deux enquêtes se rejoignent. Il semblerait que la majorité des élus-es « jouent le jeu » dans leurs rapports aux conseils citoyens, c'est-à-dire qu'ils tendent à favoriser leur autonomie en n'interférant pas dans leur fonctionnement, ne cherchent pas à bloquer leur fonctionnement, s'intéressent et leur accordent une place importante dans les projets.

Néanmoins, ce constat ne doit pas occulter une réalité plus problématique dans la relation au politique sur certains sites. Il peut s'agir d'une indifférence totale de la part des élus-es (entraînant un découragement, voire des démissions) ou dans d'autres cas des manipulations (notamment lors de périodes électorales).

⁹ <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/cadre-de-referance-conseils-citoyens.pdf>

Le conseil citoyen : entre lieu d'expression et relais entre institutions et habitants-es ?

Certains-es ont de prime abord pensé (et espéré) que cette instance allait permettre de renforcer le pouvoir d'agir des habitants-es des quartiers. Cependant, d'aucuns-es s'accordent aujourd'hui sur ce rendez-vous manqué. Le constat est plus complexe à poser. Certes la capacité d'agir n'est pas forcément au rendez-vous, pour autant il est possible d'identifier des éléments positifs permettant de considérer le conseil citoyen comme un atout pour les habitants-es du territoire et pour les politiques publiques. Ce qui est certain c'est que la place et le rôle du conseil citoyen est fonction des configurations locales. Leur fonctionnement, leur poids dans le contrat de ville, ou encore la mobilisation de leurs membres diffèrent en fonction des situations locales.

Pour donner un éclairage à ce constat, nous avons demandé aux animateurs-trices et aux chefs-fes de projet ce que devait être le rôle du conseil citoyen selon eux-elles et ce que le conseil citoyen revêt comme rôle en réalité.

Pour les animateurs-trices, le conseil citoyen devrait être avant tout un relais entre les institutions et les habitants-es (pour 73% d'entre eux-elles). Pour 52% des répondants-es, il devrait être un lieu d'expression des habitants-es et pour 37%, un animateur de territoire ayant pour objectif de dynamiser la vie du quartier.

64% des répondants-es parmi les chefs-fes de projet considèrent que le conseil citoyen devrait être un lieu d'expression des habitants-es, pour 56%, un relais entre les institutions et les habitants-es et pour 51%, le conseil citoyen devrait être un animateur de territoire.

Ces résultats témoignent d'une vision un peu différenciée de la part des deux types de professionnels. Selon les animateurs-trices, c'est bien par le conseil citoyen que devrait se faire le lien entre les institutions et les habitants. Mais pour les chefs-fes de projet, ce rôle leur est plutôt dédié, les conseils citoyens devant surtout permettre aux habitants-es de s'exprimer.

Dans les faits, le conseil citoyen comme espace de dialogue

Les conseils citoyens semblent trouver leur place dans le paysage des contrats de ville, même s'ils ne répondent pas à l'espérance de certains-es de constituer une instance de pouvoir citoyen et/ou décisionnaire. D'ailleurs, chefs-fes de projets et animateurs-trices sont assez d'accord : le conseil citoyen est, dans les faits, le lieu d'expression des habitants-es (64% pour les collectivités, 60% pour les animateurs-trices). Ce n'est que dans un second temps qu'il joue le rôle de relais entre les institutions et les habitants-es (56% pour les collectivités et 45% pour les animateurs-trices).

La mise en place de cette instance a ouvert un espace qui donne légitimité à l'expression des habitants-es des quartiers. Si la mise en place des conseils citoyens a été une occasion pour donner la parole (ou au moins une certaine parole) aux habitants-es des quartiers, elle a aussi entraîné parfois une sur-sollicitation des membres des conseils citoyens. Dans ce cadre, les animateurs-trices ont justement alerté en rappelant que les conseillers sont des habitants-es bénévoles et non pas des professionnels-les.

Par ailleurs, recueillir la parole des habitants-es est une chose, lui donner un impact réel sur l'action publique en est une autre. C'est ainsi que susciter la parole des conseillers-ères citoyens-nes crée des espoirs mais aussi des attentes qui, lorsque ces dernières ne sont pas suivies d'effets, créent frustration et mécontentement.

UNE INSTANCE ENCORE FRAGILE

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cet état des lieux.

Tout d'abord, il semblerait que les chefs-fes de projets et les animateurs-trices des conseils citoyens partagent au moins un constat sur les conseils citoyens et la place qui leur est accordée dans la gouvernance du contrat de ville : c'est la relative fragilité des conseils citoyens. En effet, si les conseils citoyens commencent à s'imposer comme un nouvel acteur de la politique de la ville, il n'en reste pas moins que la place qui leur est faite est sans cesse à construire.

L'apparition de ce nouvel interlocuteur a entraîné des modifications dans les pratiques professionnelles, notamment chez les chefs-fes de projet pour qui le lien aux habitants-es semble s'être resserré. A l'inverse, la création des conseils citoyens a été l'occasion pour les habitants-es d'identifier de nouveaux-elles référents-es pour faire remonter leurs préoccupations.

Ensuite, au niveau de l'instance en elle-même, les questions primordiales qui demeurent sont celles de la mobilisation à long terme des habitants-es et de la diversification des profils des personnes qui participent à cette instance.

Les jeunes, notamment, sont les grands absents de ces instances de participation même si cette problématique n'est pas liée exclusivement à cette instance. Les modes d'engagement des jeunes s'adaptent de manière générale assez mal aux instances de participation proposées dans le cadre des politiques publiques.

Au-delà et en ce qui concerne les conseils citoyens, deux facteurs principaux permettent d'optimiser la mobilisation des habitants-es :

- La manière dont les sollicitations des membres sont reçues par les institutions
- Le sentiment d'utilité ressenti par les membres de conseils citoyens qui les amène souvent à souhaiter mettre en place des actions concrètes.

Dans certains territoires, les effets positifs de l'association du conseil citoyen à la conduite de l'action se sont fait sentir et leur envie de s'investir dans la vie du quartier en a été renforcée. A l'inverse, quelques conseils citoyens ont démissionné, notamment faute de réponse de la part des pouvoirs publics. Ces situations mériteraient une analyse plus fine, notamment du fait de leur incidence sur les futures logiques de mobilisation. Aussi, le processus d'acculturation entre les différents acteurs du contrat de ville mérite d'être encore renforcé.

Ainsi, des enjeux transversaux à tous les territoires peuvent être mis en avant (même si cela n'est pas systématique) :

- la reconnaissance de la pertinence de la parole citoyenne,
- l'optimisation des liens de confiance entre institutions et habitants-es,
- la création de dynamiques citoyennes durables de territoire.

Par ailleurs, il reste encore à travailler certains aspects :

- renforcer la légitimité du conseil citoyen,
- associer le conseil citoyen à la conduite de l'action publique systématiquement,
- reconnaître la spécificité d'une parole citoyenne qui relève d'une temporalité différente de celle des politiques publiques et donner les moyens de sa construction,
- rendre compte de ce que l'on fait de cette parole (ou de ce que l'on ne fait pas).

Plusieurs pistes d'actions peuvent être proposées à l'issu de cet état des lieux :

- Faire évoluer les pratiques de travail de tous les acteurs afin de « faire place » aux conseils citoyens mais aussi à toutes les formes d'expression citoyenne.
- Trouver d'autres façons d'associer les habitants-es et d'aller vers eux-elles (diversifier les formats de rencontres et d'échanges, ne pas se « limiter » au format de la réunion en soirée).
- Inscrire le travail avec les habitants-es et les partenaires du quartier dans la durée.
- Travailler localement sur l'objet du conseil citoyen et ses missions, s'autoriser à aborder des sujets qui ne sont pas forcément liés au contrat de ville mais qui intéressent les participants-es.

BIBLIOGRAPHIE - SITOGRAPHIE

TEXTES DE REFERENCES

Circulaire du 2 février 2017 relative aux conseils citoyens

www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire_du_2_fevrier_2017_relative_aux_conseils_citoyens-2.pdf

Loi n° 2014-173, dite « loi Lamy », du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028636804&categorieLien=id>

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), **Conseils citoyens. Cadre de référence**, Paris, **Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports**, 2014, 18 p.

<http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/cadre-de-referance-conseils-citoyens.pdf>

DOCUMENTS

Centre de ressources politique de la ville PACA, **Les conseils citoyens : pratiques innovantes, freins au développement. Etude-action sur le territoire régional PACA – C. Billon – 2017-2018**, Marseille, CRPV PACA, septembre 2018, 16 p.

http://biblio.reseau-reci.org/doc_num.php?explnum_id=1055

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), DEMANGECLAUDE Kevin, **Fiche « Conseils citoyens : davantage portés par des associations créées ad hoc, ils demeurent peu impliqués dans les prises de décisions »**, in ONPV, Rapport annuel 2018, pp. 326-327

http://www.onpv.fr/uploads/media_items/onpv-2018-fiches-coh%C3%A9sion-sociale-participation-1.original.pdf

Commission national du débat public (CNDP), CASILLO Ilaria, ROUSSEAUX Daniel, **Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens**, Paris, CNDP, janvier 2019, 116 p.

https://www.debatpublic.fr/sites/cndp.portail/files/documents/rapport_conseils_citoyens_casillo_rousseau.pdf

Fédération des Centres sociaux et Socioculturels de France (FCSF), **Mon conseil citoyen a du talent "Une sélection d'actions impulsées par les conseils citoyens**, Paris, FCSF, juin 2018, 97 p.

<https://www.conseilscitoyens.fr/sites/default/files/document/fichier/MON%20CONSEIL%20CITOYEN%20A%20DU%20TALENT.pdf>

FCSF, BOUHIER Gwenaëlle, **Compte rendu de l'enquête : « Les liens entre centres sociaux et conseils citoyens »**, Paris, FCSF, septembre 2017, 20 p.

<http://www.centres-sociaux.fr/files/2017/10/CONSEIL-CITOYENS-vers-12-10-2017-VFd%C3%A9f.pdf>

HANNOYER François, **Accompagner les acteurs du conseil citoyen et le pouvoir d'agir des habitants. 7 fiches pratiques - Synthèse du groupe de travail 2015-2016**, Saint-Denis, Profession Banlieue, 21 p.

https://www.professionbanlieue.org/IMG/pdf/publi_conseil.pdf

IRDSU, **L'animation des conseils citoyens et le développement de la participation citoyenne**, janvier 2016, (L'essentiel des ateliers 2015 – fiche 2/8)

http://www.irdsu.net/wp-content/uploads/2016/01/IRDSU_Fiche2-8_V2.pdf

Institut Régional de la Ville Nord-Pas-de Calais (IREV), **Synthèse de la Rencontre thématique de réseau Chefs de projet politique de la ville du 09/06/2017 : Les conseils citoyens**, Lille, IREV, 2017, 16 p.

www.irev.fr/sites/default/files/synthese_reseau_chefs_de_projet_politique_de_la_ville_09.pdf

IREV, **La participation citoyenne dans les quartiers. Compte rendu de la journée régionale du 1er juin 2016**, Lille, IREV, 62 p.

http://biblio.reseau-rci.org/doc_num.php?explnum_id=851

IREV, « **Conseils citoyens : les outils des Centres de Ressources Politique de la ville** », 2015.

http://www.irev.fr/sites/www.irev.fr/files/conseils_citoyens_-_les_outils_des_crpv_0.pdf

Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV), **Rapport annuel 2017 – 3 fiches sur la coconstruction de la politique de la ville : Conseils citoyens : les plus actifs sont également les plus autonomes ; Les conseils citoyens : acteurs des contrats de ville ? ; La place des associations dans les conseils citoyens**, ONPV, 2018, pp. 252-257

http://www.onpv.fr/uploads/media_items/rapport-2017.original.pdf

Pays et Quartiers de Nouvelle-Aquitaine, **Panorama - Les conseils Citoyens en Nouvelle-Aquitaine**. Bordeaux, PQNA, novembre 2018, 164 p.

https://pqn-a.fr/wp-content/uploads/2019/02/Panorama-r%C3%A9gional-CC_VFweb-nov-2018.pdf

Pôle de ressources départemental ville et développement du Val d'Oise, **Conseils citoyens. Premiers pas de l'instance, nouvelles dynamiques citoyennes dans le territoire**, Sarcelles, Pôle ressources 95, décembre 2015, 24 p.

<https://poleressources95.org/app/uploads/2018/11/cc-1er-pas.pdf>

ResOVilles, **Panorama des Conseils Citoyens de Bretagne et Pays de la Loire. Les dynamiques engagées dans les territoires : bricolage de haute-couture**, Nantes, RésOVilles, janvier 2018, 36 p.

www.resovilles.com/wp-content/uploads/2018/02/panorama_conseils_citoyens_2018_web.pdf

ResOVilles, **Conseils citoyens. Les enjeux d'une réussite**, Nantes, RésOVilles, décembre 2017, 12 p.

[http://www.resovilles.com/wp-](http://www.resovilles.com/wp-content/uploads/2018/01/brochure_conseils_citoyens_nantes_metropole.pdf)

[content/uploads/2018/01/brochure_conseils_citoyens_nantes_metropole.pdf](http://www.resovilles.com/wp-content/uploads/2018/01/brochure_conseils_citoyens_nantes_metropole.pdf)

Ressources et Territoires, **Conseils citoyens. Une nouvelle participation volontaire ? Un nouveau modèle de la participation des habitants ?** Toulouse, Ressources et Territoires, juin 2016, 37 p. (Les dossiers de R et T)

<http://www.ressources-territoires.com/documents/pdf/dossiers-rt/dossier-rt-5.pdf>

Université Paris-Ouest Nanterre, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, BILLEN Léa, **Synthèse nationale de le co-évaluation nationale des conseils citoyens, dans le cadre des travaux de l'ONPV et avec le soutien du CGET**, avril 2018, 39 p.

<https://www.conseilscitoyens.fr/article/co-%C3%A9valuation-nationale-des-conseils-citoyens-la-synth%C3%A8se>

SITOGRAPHIE

<http://www.cget.gouv.fr/>

« Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) conseille et appuie le Gouvernement dans la conception et la mise en œuvre des politiques de lutte contre les inégalités territoriales et le développement des capacités des territoires. Rattaché au Premier ministre, il assure le suivi et la coordination interministérielle de ces politiques. » Son site Internet regroupe un ensemble de ressources sur de nombreuses thématiques et propose une Boîte à outils des Conseils citoyens : www.cget.gouv.fr/dossiers/conseils-citoyens-boite-outils

<http://www.conseilscitoyens.fr/>

« Les conseils citoyens sont des instances de participation citoyenne instaurées depuis 2014 dans les quartiers dits "prioritaires" de la Politique de la Ville. Ce site d'information grand public sur ces instances, permet notamment de localiser l'ensemble des 1514 conseils citoyens. C'est aussi un espace collaboratif destiné à l'ensemble des conseillers citoyens, leur permettant de repartager des informations, localement et nationalement. »

<http://institutdelaconcertation.org/>

L'institut de la Concertation et de la participation citoyenne est un réseau national de praticiens de la concertation. C'est un espace de débat et de réflexion ouvert à tous ceux qui, dans l'exercice de leur activité professionnelle, militante ou électorale, se posent la question de l'amélioration et de la diffusion des pratiques de concertation.

<http://www.irev.fr/article/boîte-outils-conseil-citoyen>

L'IREV vous propose cette boîte à outils réalisée avec le soutien de la Préfecture du Pas-de-Calais. Elle s'adresse : aux conseils citoyens et leurs membres ; aux personnes chargées de mettre en place un conseil citoyen (professionnels des communes ou associatifs par exemple).

<http://www.oriv.org/>

L'ORIV assure la fonction de Centre de Ressources, dans les domaines de la politique de la ville, de l'intégration et de la lutte contre les discriminations, sur la région Grand Est. De nombreuses ressources documentaires et publications de l'ORIV sont disponibles.

<http://www.participation-et-democratie.fr/>

Ce site est un espace de travail collaboratif créé à l'initiative du Groupement d'Intérêt Scientifique *Participation du public, décision, démocratie participative*. Ouvert aux chercheurs, aux praticiens et aux élus, aux citoyens intéressés par la question de la participation du public aux processus décisionnels, ce site bénéficie de leurs contributions régulières.

<https://www.passansnous.org/>

La page Facebook de la coordination indique : « Créée en septembre 2014, la Coordination nationale Pas sans Nous se positionne dans un rôle de syndicat des quartiers populaires. Ses principales missions sont d'être force de propositions auprès des pouvoirs publics, un porte-voix des habitants et des acteurs, un espace de ressources, de transmissions de formations et d'expérimentations. » Le site Internet de la coordination présente les actualités de la coordination, ses actions, ses projets et des ressources.

<http://www.ville.gouv.fr/>

Le site ville.gouv.fr regroupe de nombreuses informations sur la politique de la ville. Les décrets, les circulaires, les textes de lois peuvent y être retrouvés.

<http://www.yallerparquatrechemins.fr/>

Y aller par 4 chemins parle de la participation des habitants dans les quartiers populaires. Ce site propose quatre chemins, quatre points d'entrée vers des démarches innovantes, analyses, points de vue d'acteurs issus d'expériences concrètes et expérimentales conduites par des centres de ressources politiques de la ville.

