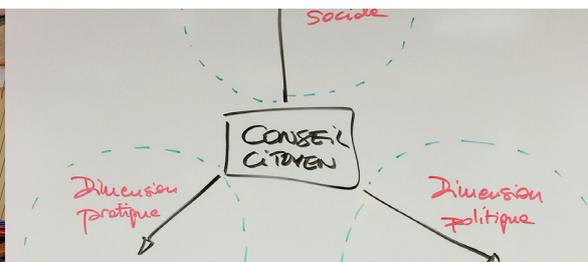


# Premiers temps de vies des conseils citoyens : état des lieux, enjeux, préconisations

Bourgogne Franche-Comté  
septembre 2016



BIENVENUE DANS LE CIMENT SOCIAL !



Nos remerciements à CLED'12 pour les différents dessins qui illustrent ce rapport. Ils sont extraits d'une série réalisée lors de la journée d'étude régionale, «Participation citoyenne : artifices ou réalités du développement social territorial» organisée par l'IRTS Franche-Comté, Trajectoire Formation et Trajectoire Ressources le 19 mai 2016 à Montbéliard (25).

## REMERCIEMENTS

Trajectoire Ressources tient à remercier tout particulièrement les délégués du préfet à la politique de la ville, les chefs de projet des collectivités et toutes les personnes en charge de la mise en place de conseils citoyens pour leur implication dans notre enquête, tant au niveau de l'accueil que sur le plan de leur expertise de terrain au sein de cette instance de participation dans les quartiers.

Ces remerciements s'adressent également aux membres des conseils citoyens que nous avons pu rencontrer et interroger. En effet, ces derniers, par leurs témoignages, ont contribué largement à l'enrichissement de notre analyse.

Trajectoire Ressources tient par ailleurs à souligner le concours de l'ensemble des personnes qui ont répondu au questionnaire en ligne. Leurs contributions nous ont été précieuses pour réaliser ce panorama des conseils citoyens de Bourgogne Franche-Comté.

Nous remercions également l'équipe du centre de ressources de la politique de la ville de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur, qui a bien voulu nous communiquer les résultats de leur propre enquête sur les conseils citoyens.

Enfin, l'équipe de Trajectoire Ressources tient à remercier particulièrement Charlene Savinel, Elodie Mader, étudiantes en DUT Carrières Sociales option Gestion Urbaine à l'IUT de Belfort Montbéliard ; Shanna Laborde, étudiante en Licence professionnelle Développement Social à l'Université de Strasbourg, principales artisanes de ce rapport, pour leur implication, leur volonté de comprendre les réalités territoriales et leur travail à nos côtés.

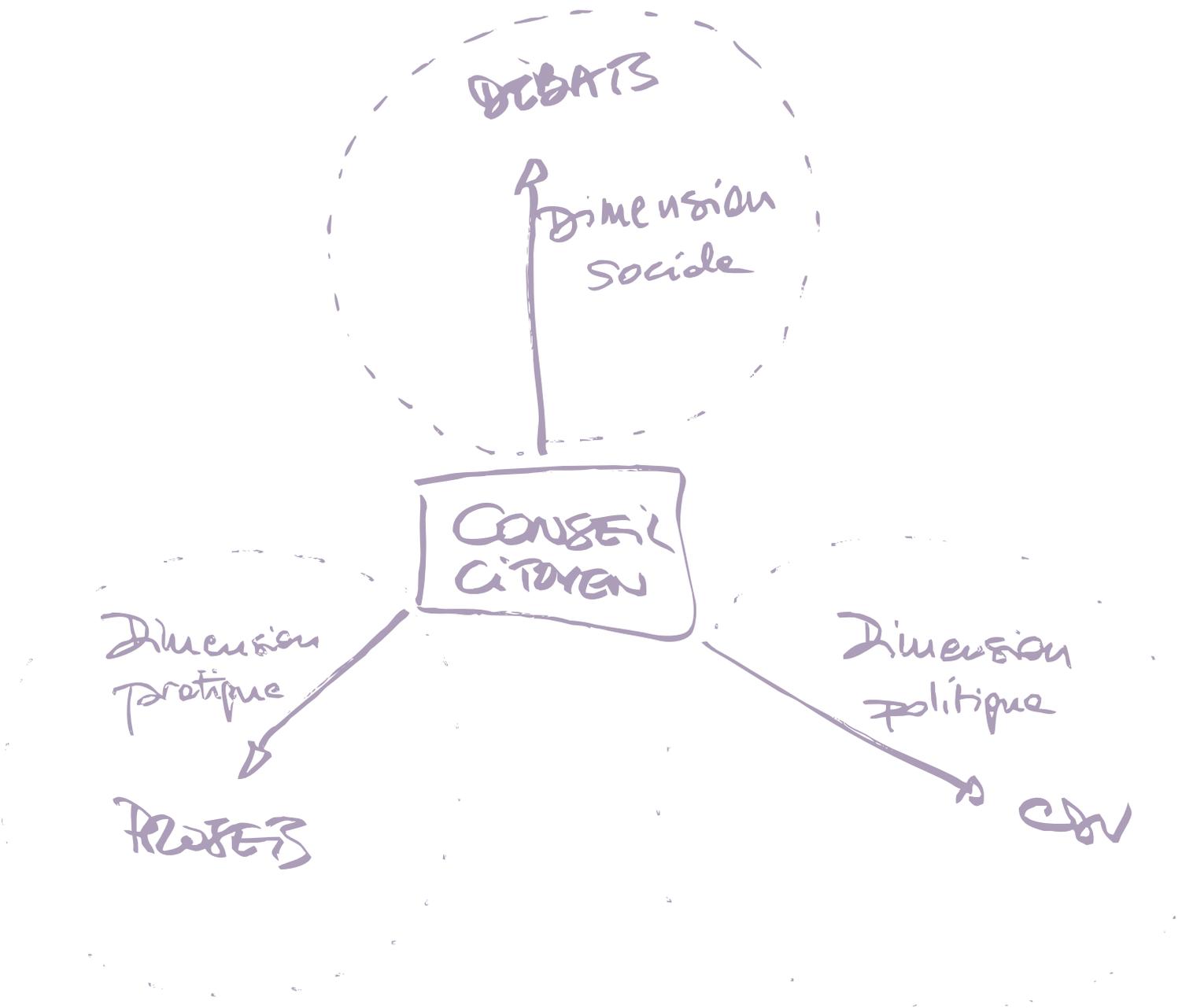
Rédaction : Shanna Laborde, Maxime Cucherousset et l'équipe de Trajectoire Ressources



Crédit photo Trajectoire Ressources • illustrations CLED'12 • Conception impression UP-SOLUTIONS Montbéliard - Directeur de la publication Jean-Luc Michaud - Trajectoire Ressources • ISBN : 979-10-90774-10-0 • septembre 2016 • Document téléchargeable sur : [www.ressources-ville.org](http://www.ressources-ville.org) ou en flashant le QR code ci-contre.

# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	page 5
QU'EST-CE QU'UN CONSEIL CITOYEN ? .....	page 7
Ce que dit le cadre légal .....	page 8
Les trois dimensions du conseil citoyen. ....	page 9
Les acteurs de sa mise en œuvre. ....	page 9
Le conseil citoyen : une dynamique d'empowerment ?.....	page 10
Les enjeux du conseil citoyen.....	page 10
PRÉSENTATION DE L'ENQUÊTE .....	page 13
Situation en Bourgogne-Franche-Comté.....	page 14
Objectifs de l'enquête .....	page 15
Méthode utilisée .....	page 16
RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE.....	page 19
Être/devenir un espace de dialogue : un préalable indispensable à l'action collective. ....	page 20
Le conseil citoyen comme nouvelle forme de représentation de la population .....	page 21
Le conseil citoyen en tant qu'acteur du contrat de ville.....	page 23
Le respect des principes de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité .....	page 25
Le conseil citoyen moteur d'une dynamique citoyenne ? .....	page 27
PRÉCONISATIONS .....	page 31
Favoriser la participation du conseil citoyen aux procédures du contrat de ville .....	page 32
Initier, animer, transmettre .....	page 33
Donner envie de participer .....	page 34
Travailler davantage avec les associations.....	page 36
Créer un réseau de conseils citoyens .....	page 37



# INTRODUCTION

« Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent (...) est un principe essentiel de la démocratie locale. »

*Article 10 de la loi sur l'Administration Territoriale de la République du 8 février 1992.*

## Une démarche de coconstruction

Un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives.

Le conseil citoyen est composé, d'une part, d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de représentants des associations et acteurs locaux.

Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.

Des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain.

Les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et inscrivent leur action dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité.

*Extrait article 7 loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.*

L'ambition d'associer les habitants aux actions mises en œuvre dans leurs quartiers n'est pas nouvelle. Elle constitue un enjeu récurrent de la politique de la ville, depuis ses origines, comme en témoigne l'un de ses rapports fondateurs **Ensemble refaire la ville d'Hubert Dubedout (1983)**: « la participation des habitants doit être complémentaire à l'action de l'institution détentrice du pouvoir [...] Cette force pourrait se constituer en coproducteur du programme et en maître d'œuvre d'un certain nombre d'actions qu'elle jugerait stratégique à son processus de développement ».

Malgré cette préoccupation affirmée depuis l'origine de la politique de la ville, peu d'initiatives réelles et ambitieuses ont réellement pu voir le jour. Ainsi, au regard de l'absence ou de l'essoufflement des pratiques participatives existantes et d'un déficit démocratique croissant, notamment dans les quartiers populaires, la volonté de renforcer la participation citoyenne dans ceux-ci est devenue une priorité de la politique de la ville. **Le rapport Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mehmache (juillet 2013)**<sup>1</sup> réaffirme cette dimension incontournable, en particulier depuis l'adoption, le 21 février 2014, de la loi **de programmation pour la ville et la cohésion urbaine**, qui réforme la politique de la ville et donne aux habitants la possibilité d'être porteurs de projets et acteurs de décisions sur leur territoire.

C'est dans cette perspective que ce texte impose la création de conseils citoyens dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville pour « conforter les dynamiques citoyennes existantes et garantir les conditions nécessaires aux mobilisations citoyennes, en favorisant l'expertise partagée, en garantissant la place des habitants dans toutes les instances de pilotage, en créant un espace de propositions et d'initiatives à partir des besoins des habitants »<sup>2</sup>.

Même si la « naissance effective » des conseils citoyens est souvent récente, des premiers constats, portraits, évolutions, points de vigilances et enjeux d'avenir peuvent commencer à être dressés : Où en sont les conseils citoyens ? Comment fonctionnent-ils ? Comment s'en sont saisis les quartiers prioritaires de la région Bourgogne Franche-Comté ? Comment les principes énoncés par la loi sont-ils compris et traités ? Comment sont-ils animés ? Quelle première évaluation les membres font-ils de ce dispositif ?

Ces questions constituent le fil rouge du panorama que nous vous proposons. Celui-ci est notamment le fruit du travail de trois stagiaires qui se sont inscrites dans notre programme de travail et ont réalisé de nombreuses observations dans les territoires. Il ne s'agit pas d'une enquête exhaustive mais plutôt d'une recherche exploratoire s'intéressant aux réalités vécues dans les différents territoires par les différents « types » de conseils citoyens, concernant aussi bien leurs manières de fonctionner, leurs relations avec d'autres acteurs, les sujets de discussion, de débat et d'actions. L'objectif de ce travail est d'en faire un outil inspirant pour développer des actions de formation, d'accompagnement, d'animation et des projets citoyens.



Cycle de qualification  
des conseils citoyens

1 - Rapport au Ministre délégué chargé de la Ville.  
« Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires », Juillet 2013.  
Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mehmache.  
<http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-participation-habitants.pdf>

2 - Cadre de référence des conseils citoyens, page 3  
<http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/cadre-de-referance-conseils-citoyens.pdf>

.....

## QU'EST-CE QU'UN CONSEIL CITOYEN ?

.....

Les conseils citoyens doivent favoriser l'expression des habitants des quartiers, notamment ceux qui sont éloignés des processus traditionnels de participation, ainsi que la prise en compte de leur expertise d'usage dans la cadre de la politique de la ville.

## Ce que dit le cadre légal

Le conseil citoyen, tel qu'il est prévu dans la loi, est un espace participatif qui se distingue nettement, par son ambition, son approche et ses fondements de la plupart des autres dispositifs participatifs imaginés en France par les pouvoirs publics ces dernières décennies : (conseils de quartiers, conseil de développement, etc).

Voici quelques caractéristiques, prévues par la loi, qui en font potentiellement un objet nouveau du paysage local :

- les principes d'autonomie, de neutralité, de pluralité ;
- la participation stratégique et opérationnelle, à un niveau ambitieux de codécision, à l'élaboration et la mise en œuvre du contrat de ville ;
- la recherche de la représentativité et de la diversité par des modalités de composition à construire, avec le tirage au sort, la parité femmes-hommes et l'appel au volontariat ;
- le souci de l'animation pour parvenir à une réelle liberté d'expression et d'égalité de parole.

.....  
**Conseils citoyens - conseils de quartiers : quelles différences ?** Les conseils de quartier s'imposent aux villes de 80 000 habitants et plus et ne concernent pas uniquement les quartiers prioritaires. Leur composition est souvent liée à la municipalité qui régit le règlement intérieur du dispositif. Les réunions sont pour la plupart animées voire présidées par des élus, et dans tous les cas par la municipalité.

Les conseils citoyens sont destinés à représenter les habitants des quartiers prioritaires de la ville, dans le cadre d'une composition pour laquelle la municipalité n'a en théorie pas prise : tirage au sort, volontariat, puis validation d'un arrêté par la Préfecture. Les conseils citoyens sont indépendants du pouvoir politique local et pourront, d'après la loi, aller plus loin que donner leur avis en étant force de propositions et même codécideurs pour les projets qui concernent le contrat de ville (projets de développement social, de rénovation

urbaine ...). Par ailleurs, la loi propose que les conseils citoyens puissent bénéficier ou constituer eux-mêmes des moyens pour réaliser des projets autonomes.

.....  
Si la loi pose quelques obligations, notamment celle de faire du conseil citoyen un acteur autonome du contrat de ville et d'être en cohérence avec les principes républicains (de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité) et de garantir la parité femmes-hommes, elle offre aux acteurs d'un territoire l'opportunité de construire à leur manière un espace de partage, de dialogue et d'actions entre les membres du conseil citoyen et avec les autres habitants, les élus et acteurs locaux (associations ; entreprises, groupes informels, etc.).

La loi impose par ailleurs leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et leur neutralité à l'égard d'organisations partisans, culturelles ou d'autres groupes de pression qui seraient « manifestement hostiles au respect du principe de pluralité ».<sup>3</sup>

Le respect de ces principes doit aboutir à une représentation, la plus fidèle possible, des habitants des quartiers concernés et intègre en particulier « les personnes et collectifs les plus éloignés des instances de concertation classiques. »<sup>4</sup>

Le conseil citoyen doit être composé :

- d'un collège « habitants » comprenant au moins 50 % de l'ensemble des membres du conseil citoyen. Le tirage au sort ou/et la mobilisation des volontaires doit notamment garantir le respect des principes de diversité ou/et de représentativité des différentes composantes de la population du quartier et de parité entre les hommes et les femmes ;
- d'un collège « associations et acteurs locaux » comprenant des représentants d'associations et de collectifs implantés dans le quartier (par ex. bailleurs, écoles, commerçants ...) identifiés à l'issue d'un appel à candidatures.

3 - Cadre de référence des conseils citoyens, page 4.

4 - Cadre de référence des conseils citoyens, page 5.

## Les trois dimensions du conseil citoyen

Le cadre de référence des conseils citoyens<sup>5</sup>, proposé par le Ministère de la Ville, du Droit des Femmes, de la Jeunesse et des Sports pour être un « outil de méthode à destination de tous ceux qui sont amenés à s'investir dans la mise en place des conseils citoyens au sein des quartiers prioritaires »<sup>6</sup> identifie trois missions principales pour le conseil citoyen : favoriser l'expression des habitants et usagers aux côtés des acteurs institutionnels ; un espace favorisant la co-construction des contrats de ville ; stimuler et appuyer les initiatives citoyennes<sup>7</sup>.

L'enjeu serait ainsi de contribuer à rendre possible une citoyenneté active et multiforme. Dans ce cadre, trois dimensions<sup>8</sup> complémentaires semblent être à travailler et à développer par les conseils citoyens et ceux qui accompagnent ces démarches :

- permettre aux habitants des quartiers prioritaires de s'exprimer librement, de susciter du débat et du lien social, de **réfléchir** aux problématiques et aux ressources du territoire ;
- participer à l'élaboration, la réalisation du contrat de ville, conduire et **décider** de projets en lien avec la collectivité ;
- être un acteur du changement pour le territoire et **agir** en imaginant, créant et réalisant des projets autonomes.

## Les acteurs de sa mise en œuvre

Si le conseil citoyen se présente comme un espace à vocation autonome ou indépendante, sa mise en œuvre effective dépend dans la très grande majorité des cas de l'intervention des parties prenantes suivantes :

5 - <http://www.najat-vallaud-belkacem.com/wp-content/uploads/2014/06/Conseils-citoyens-Cadre-de-r%C3%A9f%C3%A9rence.pdf>

6 - p. 3 du cadre de référence.

7 - p. 6 et p.7 du cadre de référence.

8 - «Un conseil citoyen pour quoi faire ?» <https://vimeo.com/140166983> vidéo, Guillaume Guthleben, Trajectoire Ressources.

## La commune facilitatrice

La création du conseil citoyen étant une obligation concernant l'échelon communal, il revient à celui-ci d'impulser sa création ou/et de ne pas entraver la démarche une fois qu'elle s'autonomise. Au-delà de l'aspect strictement réglementaire, il convient d'observer que la plupart du temps la commune - plus rarement l'intercommunalité - est **un acteur incontournable pour faciliter la démarche**, en assurant a minima la visibilité du conseil citoyen et en mettant à disposition des habitants les moyens basiques et indispensables à une activité de réunion, tels que des locaux, une photocopieuse, éventuellement un secrétariat, etc.

Les communes peuvent aller plus loin en identifiant un agent municipal (par exemple le chef de projet politique de la ville, un adulte-relais, etc.) ou une structure « complice » (centre social, Maison des Jeunes et de la Culture, etc.) pour coordonner la démarche d'amorçage. Des professionnels sont donc souvent porteurs de l'animation, de la mobilisation des habitants et de l'encadrement des premières réunions. La commune pourra par ailleurs participer aux financements de projets, via des fonds de participation des habitants ou d'autres dispositifs.

Pour autant, la ville doit s'engager à laisser agir cette instance en toute indépendance : fondamentalement, les élus et agents communaux n'en sont pas membres et **ne doivent ainsi pas décider** des contenus ni de la manière d'animer les réunions. Une exigence qui n'empêche nullement la présence, sur sollicitation du conseil citoyen par exemple, des élus ou professionnels de la ville ou/et de toute autre institution : ceux-ci sont, dans l'esprit de la loi, des partenaires du conseil citoyen.

## L'État local garant du respect de la loi

Il assure le contrôle du respect de la loi et du cadre de référence, notamment par la commune ou l'intercommunalité, un accompagnement à la mise en œuvre et participe parfois à l'animation ou à la co-animation des conseils citoyens dans ses premiers pas. Le délégué du préfet, par son intervention en proximité, joue un rôle central et complémentaire de celui du chef de projet communal.

## L'intercommunalité : un rôle pivot à construire

Celle-ci porte le contrat de ville unique ; elle est donc de fait concernée par le conseil citoyen. Dans la réalité, les choses semblent plus compliquées à se dessiner, pour des raisons techniques ou politiques :

- la politique de la ville est historiquement portée par la commune et l'État ;
- fédérer, harmoniser et coordonner différentes initiatives communales est déjà un chantier complexe pour les professionnels et les élus : ajouter une troisième famille d'acteurs, les habitants, est un enjeu supplémentaire.

## Les habitants et acteurs locaux

Les membres du conseil citoyen sont responsables à terme de l'animation, de la réalisation de projets, des relations avec la commune et les autres habitants et associations du territoire.

Ce dernier point est primordial pour que le conseil citoyen ne se transforme pas en un « conseil municipal bis » : en effet, sa légitimité ne provient pas de l'élection<sup>9</sup> mais de la capacité des membres à rassembler, à « faire participer » les habitants dans leurs diversités et à « faire relation » avec les autres habitants, la collectivité (commune, intercommunalité non exclusivement), les associations, les groupes informels culturels, culturels ou générationnels, etc.

## Le conseil citoyen : une dynamique d'empowerment ?

L'idée du conseil citoyen s'inscrit, comme l'affirme Marion Carrel<sup>10</sup>, dans une dynamique **d'empowerment**<sup>11</sup>, car la participation est ici reconnue comme une question sociale et politique visant à accroître le pouvoir d'agir des habitants.

9 - À l'inverse du conseil municipal et de toutes les instances de la démocratie représentative.

10 - Propos recueillis lors de la journée du 19 mai 2016 organisée dans le cadre de la plateforme Unaforis par l'IRTS de Franche-Comté, Trajectoire Formation et Trajectoire Ressources : « Participation citoyenne : réalités ou artifices du développement territorial ».

11 - Développement du pouvoir d'agir.

Cependant, la création et le développement d'une réelle dynamique d'empowerment est, dans le cas des conseils citoyens, fondamentalement dépendante de **la volonté et de la capacité** des communes à confier un tel pouvoir aux habitants, puisqu'en plus d'être porteuses de la démarche dans l'étape d'amorçage, aucune sanction n'est à ce jour prévue à l'égard des municipalités qui freineraient ou limiteraient l'ambition du conseil citoyen.

Un chef de projet déplore : « *L'absence de sanctions financières vis-à-vis des collectivités qui refusent de s'engager dans la constitution de ces conseils ou qui s'opposent à toute forme d'accompagnement de la démarche.* »

## Les enjeux du conseil citoyen

DÉMOCRATIE  
REPRÉSENTATIVE ET PARTICIPATIVE  
OU



La singularité de l'esprit de la loi de février 2014 implique ainsi que les professionnels, élus et habitants concernés construisent le projet « conseil citoyen » en ayant à l'esprit les nombreux enjeux qui le constituent. L'étude de préfiguration des conseils citoyens, entre juillet 2014 et septembre 2015, conduite par Trajectoire Ressources, nous a permis d'en identifier un certain nombre en vue de leur création mais aussi de leur pérennisation :

- une articulation à trouver entre démocratie représentative et participative ;
- une large mobilisation des acteurs locaux et des relais de proximité ;
- la prise en compte des expériences participatives existantes ou passées ;
- une réflexion sur les habitants les plus éloignés des décisions ;
- l'utilisation de méthodes simples mais parlantes de dialogue avec les habitants ;
- pour la collectivité, la nécessité de concilier un rôle moteur dans l'impulsion, puis de neutralité dans le fonctionnement ;
- des règles du jeu discutées et expliquées (information, pédagogie) ;
- clarifier les trois dimensions du conseil citoyen : débats / participation à la gouvernance / actions ;
- être clair sur les niveaux et ambitions de la participation ;
- un dialogue et une confiance à entretenir entre tous ;
- la possibilité de commencer à agir sur des choses concrètes ;
- des espaces participatifs ouverts (non confisqués, non instrumentalisés) ;
- une réflexion sur les processus autant que sur les réalisations ;
- une maîtrise du tempo (échéances, temps de conclusion).

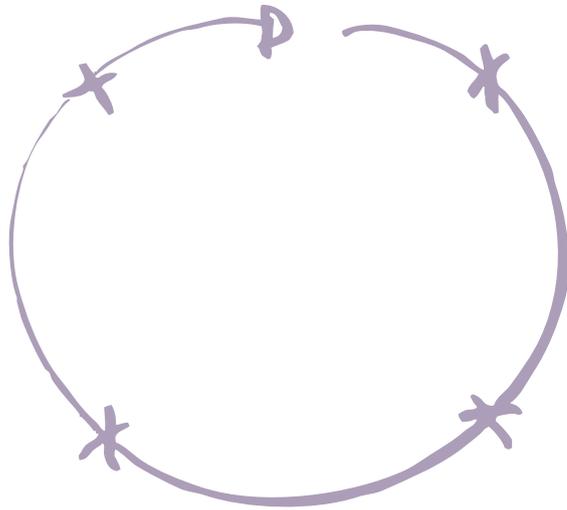
Ces enjeux peuvent servir de repères pour élaborer, mettre en œuvre ou évaluer un projet de conseil citoyen. Ils ont permis de calibrer, préparer et séquencer le travail d'enquête et d'observation présenté dans ce document.



Cycle de qualification  
des conseils citoyens

RÉALISER

EXPLORER



SPÉCIFIER

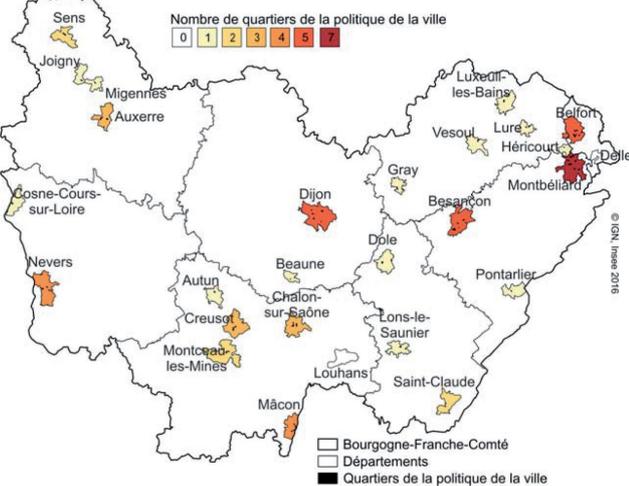
CRISTALLISER

.....  
**PRÉSENTATION  
DE L'ENQUÊTE**  
.....

## Situation en Bourgogne Franche-Comté

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 simplifie la définition de la géographie prioritaire en définissant un critère unique : le revenu des habitants. La politique de la ville se recentre ainsi en direction des quartiers les plus pauvres : 1 300 quartiers de plus de 1 000 habitants, situés dans les agglomérations métropolitaines de plus de 10 000 habitants.

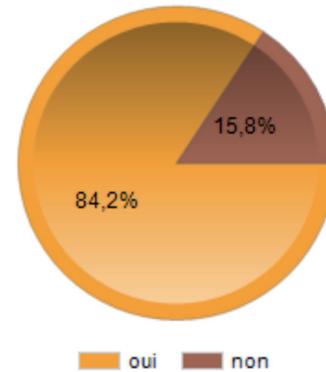
Unités urbaines d'appartenance des quartiers de la politique de la ville en Bourgogne-Franche-Comté



La Bourgogne Franche-Comté compte 58 quartiers prioritaires, au sein de 25 unités urbaines (communes ou intercommunalités). Treize d'entre elles comportent un seul Quartier en Politique de la Ville (QPV), alors que les plus peuplées en comportent plusieurs : cinq dans celles de Dijon, de Besançon et de Belfort, sept dans celle de Montbéliard par exemple.

### Le conseil citoyen est-il créé ?

Taux de réponse : 100,0%



En moyenne, selon l'INSEE, 13 % des habitants des aires urbaines vivent dans ces quartiers prioritaires, lesquels concentrent un grand nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté<sup>12</sup> (44 % contre 16 % en moyenne dans l'ensemble des unités urbaines dont ils relèvent).

À ce jour, dans la région, la réalité de la mise en place des conseils citoyens est diverse : certains sont déjà constitués, reconnus ou non par arrêté préfectoral, en cours de constitution ou dans une phase de mobilisation des habitants.

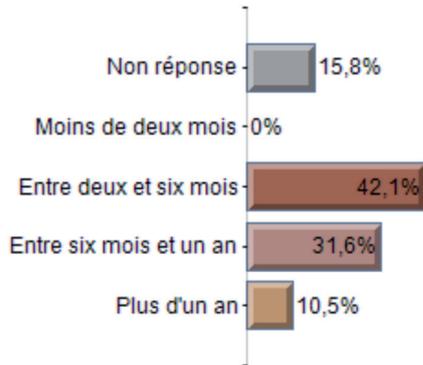
Parmi ceux qui existent, la plupart fonctionne déjà avec l'appui du chef de projet ; quelques-uns, qui font figure d'exceptions, sont autonomes et déjà porteurs de projets.

Notre enquête repose sur l'observation de 17 conseils citoyens parmi les 21 déjà créés. Il convient de signaler que parmi les quartiers prioritaires identifiés de la région, certains n'ont pas répondu à notre enquête. Par conséquent, notre analyse s'avère partielle et non exhaustive, d'où l'intérêt de combiner approche qualitative et quantitative.

12 - En savoir plus : 58 quartiers de la politique de la ville en Bourgogne Franche-Comté : un cumul de fragilité, Insee Analyses, Mai 2016.

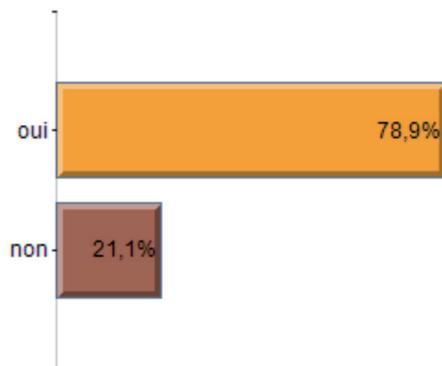
### Si oui, depuis combien de temps existe-t-il ?

Taux de réponse : 84,2%



### Un arrêté du préfet a-t-il été émis ?

Taux de réponse : 100,0%



## Objectifs de l'enquête

La participation des habitants est une thématique majeure pour Trajectoire Ressources, dont l'une des missions est de favoriser la participation et les initiatives citoyennes, et d'accompagner les acteurs de leur mise en œuvre (élus, professionnels, habitants). Connaître et observer les réalités territoriales constitue une préoccupation du centre de ressources pour adapter au mieux son programme de travail et participer à la diffusion des enjeux et des pratiques.

Deux ans après l'adoption de la loi en faveur des conseils citoyens, Trajectoire Ressources engage la réalisation d'un panorama des dispositifs existants. Trois axes de travail constituent le fil rouge de cette enquête :

- recenser le nombre de conseils citoyens déjà créés ;
- connaître leurs mécanismes et leur fonctionnement (éléments déclencheurs, modalités d'organisation, type de portage, composition, ...)
- recueillir le point de vue des membres des conseils citoyens, d'habitants et d'acteurs un an après leur mise en œuvre.

L'enquête et son analyse souhaitent ainsi proposer des éléments de réponses, d'éclairages et de perspectives, notamment à deux niveaux :

- constitution d'une ressource pour s'enrichir mutuellement. Notre analyse fait ressortir des éléments positifs, des perspectives qui pourraient constituer un vivier d'inspirations pour certains mais aussi des points de vigilance susceptibles de former quelques balises pour les conseils citoyens en cours de création ;
- définition des propositions d'accompagnement et de formation adaptées aux acteurs concernés par les conseils citoyens de la région Bourgogne Franche-Comté ou/et au niveau national.



Cycle de qualification  
des conseils citoyens

## Méthode utilisée

Pour parvenir à ces résultats, différents outils complémentaires ont été déployés en parallèle pour disposer d'éléments quantitatifs et qualitatifs :

### Un questionnaire

Un questionnaire destiné aux professionnels ayant participé à la mise en place des conseils citoyens dans leurs territoires (délégués du préfet, chargés de projets, adultes-relais, médiateurs, etc.) a été diffusé dans le but d'avoir une vue d'ensemble du fonctionnement de ce dispositif au sein de la grande région. Ce questionnaire interroge les acteurs professionnels à plusieurs niveaux :

- leur vision de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine concernant notamment les conseils citoyens ;
- la création du conseil citoyen sur leur territoire (date, mobilisation des habitants, difficultés rencontrées dans la mise en place du dispositif...);
- sa composition (nombre de participants inscrits officiellement, nombre de participants réguliers aux réunions, âge moyen des membres, parité homme/femme...);
- son organisation (le portage juridique, l'animation des réunions, les moyens du conseil citoyen, la formation des membres...);
- la communication entre les membres et les autres habitants, les associations, les élus, les représentants de l'État, les conseils citoyens d'autres communes ;
- ses projets ou sujets abordés lors des réunions, actions mises en œuvre... ;
- son articulation avec le contrat de ville (rédaction, mise en œuvre, représentation au comité de pilotage) ;
- le positionnement et les attentes de la personne interrogée par rapport au conseil citoyen (quartier d'intervention, rôle au sein du conseil citoyen, améliorations préconisées).

Les réponses à ce questionnaire concernent 17 conseils citoyens<sup>13</sup> représentant les huit départements de la région et ont été données par des chefs de projet (9 réponses), des délégués du préfet (3 réponses), des médiateurs (3 réponses), des travailleurs sociaux (1 réponse), et d'autres professionnels (3 réponses).

### Des observations et des entretiens

Nous avons complété cette enquête par une approche plus qualitative en assistant aux réunions de quelques conseils citoyens sélectionnés et en conduisant une série d'entretiens auprès des différents membres investis dans ces espaces de participation.

Il a été choisi d'explorer des conseils citoyens hétérogènes représentant la plupart des huit départements de la région Bourgogne Franche-Comté. La diversité des dispositifs repose tant sur leurs compositions et modes de fonctionnement, leurs caractéristiques géographiques (rural, périurbain et urbain) que sur leurs dates de création.

Ces critères ont mené les enquêteuses à s'intéresser plus particulièrement aux conseils citoyens des quartiers prioritaires appartenant aux sept villes suivantes :

#### Luxeuil-les-Bains (70)

Située en Haute-Saône (70), la ville regroupait en 2013, 7 026 habitants dont 1 150 habitants au quartier prioritaire « Stade Messier », situé à l'ouest de la ville.

Le conseil citoyen implanté sur le quartier « Stade Messier » est le premier dispositif de participation citoyenne sur la commune. Composé de 19 habitants, volontaires et tirés au sort, il a été constitué et reconnu par arrêté préfectoral en novembre 2015. Au moment de l'enquête, le conseil citoyen était porté par la ville et animé par un agent municipal.

13 - 4 pour le département de Saône-et-Loire, 1 pour la Côte-d'Or, 1 pour la Nièvre, 1 pour l'Yonne, 1 pour le Jura, 5 pour le Doubs, 3 pour la Haute-Saône, 1 pour le Territoire de Belfort.

## Grand-Charmont (25)

Située dans le Doubs (25), la ville comptait 5 319 habitants en 2012. Elle comprend sur son territoire un quartier classé en géographie prioritaire de la politique de la ville : le quartier des Fougères qui compte 1 459 habitants, soit 30 % des charmontais.

La ville est dotée d'un conseil citoyen communal depuis avril 2015. Compte-tenu de sa réalité démographique et de l'absence d'instance de participation citoyenne dédiée à l'ensemble des habitants<sup>14</sup>, la municipalité a souhaité que le conseil citoyen soit créé à l'échelle de la commune dans son ensemble et ne soit pas uniquement ciblé pour les habitants du quartier des Fougères. Sa mise en place s'est réalisée dans le cadre d'un accompagnement de Trajectoire Ressources, Grand-Charmont ayant accepté de participer à une expérimentation, utile aux autres communes du Pays de Montbéliard, pour la création du conseil citoyen. Le conseil citoyen de Grand-Charmont est constitué de 26 personnes uniquement volontaires. Cette instance s'est rapidement constituée en association (début novembre 2015) dans le but notamment d'être en capacité de lever de manière autonome d'éventuels financements.

## Besançon (25)

Anciennement capitale de la Franche-Comté, la ville regroupait 116 353 habitants en 2012. Elle est composée de 13 quartiers dont 5 classés en géographie prioritaire de la politique de la ville : Clairs Soleils, Grette, Montrapon, Orchamps-Palente et Planoise.

La ville de Besançon compte plusieurs dispositifs de participation citoyenne : des conseils consultatifs d'habitants, un conseil municipal des jeunes, un conseil des sages. Elle est inscrite par ailleurs au sein du conseil de développement participatif intercommunal. La création du conseil citoyen doit ainsi nécessairement en tenir compte, et s'articuler avec d'autres espaces existants.

Dans le cadre de notre enquête, nous avons observé le conseil citoyen du quartier de Orchamps-Palente, qui

regroupait 2 820 habitants en 2011.

Ce dernier est créé depuis décembre 2015 ; il est porté et animé par la commune et la communauté d'agglomération.

## Chalon-sur-Saône (71)

Chalon-sur-Saône est située en Saône-et-Loire (71). Elle regroupait 46 136 habitants en 2013. Elle est composée de 13 quartiers, dont 3 sont classés en géographie prioritaire de la politique de la ville : Aubépins, Prés Saint-Jean, Stade - Fontaine au Loup<sup>15</sup>.

Le quartier Stade-Fontaine au Loup, objet de notre enquête, compte 5 430 habitants et dispose d'un conseil citoyen depuis janvier 2016. Celui-ci est composé d'habitants volontaires et tirés au sort. Au moment de l'enquête, il était porté par la maison de quartier et animé par une représentante de la communauté d'agglomération ainsi que par le délégué du préfet.

## Autun (71)

Pôle urbain situé au cœur d'une zone rurale (le Morvan) en Saône et Loire, Autun comptait 14 124 habitants en 2012. Son seul quartier prioritaire est le quartier de Saint-Pantaléon (ancienne commune associée d'Autun).

Le conseil citoyen du quartier fut créé par arrêté préfectoral en date du 27 janvier 2016. Il est investi par 29 membres volontaires et tirés au sort. Au moment de l'enquête, le conseil citoyen était animé à la fois par le chef de projet mais aussi par une anthropologue pour une durée de six mois.

14 - Grand-Charmont compte cependant d'autres espaces de participation des habitants, dédiés à une catégorie spécifique de la population : un conseil des sages ; un conseil des jeunes.

15 - Source SIG.

## Longvic (21)



Commune limitrophe de Dijon (Côte d'Or), la population municipale atteignait 9 078 habitants en 2012. Avec la nouvelle géographie, un seul de ces quartiers est classé en politique de la ville : le « Bief du Moulin » qui comptait 1 688 habitants en 2009.

La ville comptait déjà un dispositif de participation citoyenne mais exclusivement réservé à un public spécifique : le conseil municipal jeune.

Le quartier accueille depuis octobre 2015 un conseil citoyen, non officialisé par arrêté préfectoral et porté par la municipalité. En parallèle de la création du conseil citoyen, qui ne bénéficie qu'aux habitants du quartier prioritaire, la ville a souhaité créer également des conseils participatifs, davantage portés par la mairie et ouverts aux habitants des autres quartiers de la commune.

## Belfort (90)

Située dans le Territoire de Belfort (90), la ville comptait en 2012, 50 102 habitants. On dénombre 4 quartiers prioritaires sur le territoire : Bougenel -Mulhouse, Dardel La Méchelle, Les Glacis du Château, Résidences Le Mont.

La commune a longtemps réfléchi à la mise en place des conseils citoyens, notamment sur le moyen de les articuler avec les conseils de quartiers existants préalablement.

Aujourd'hui, la commune a conscience que ces dispositifs rencontrent quelques difficultés notamment par rapport au taux de participation dans les quartiers prioritaires et souhaite par conséquent saisir l'opportunité de mettre en place des conseils citoyens.

Au moment de l'enquête, la ville de Belfort était au stade d'initiation d'actions de mobilisation des habitants. Les acteurs locaux en mesure de participer au conseil citoyen étaient déjà identifiés.

.....

# RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

.....

**« La démocratie participative passe au travers de l'implication de tous les acteurs et en particulier par les principaux concernés ».**

Les acteurs à l'initiative des conseils citoyens interrogés sont unanimes quant à l'utilité, en soit, de favoriser la participation des habitants. Il est en effet jugé comme légitime le fait que ceux-ci expriment leurs problématiques et celles du quartier : **« il y a urgence à reprendre le temps d'écouter les habitants, les usagers, de dialoguer avec eux et ce dans le quotidien de chacun »** ; contribuent aux projets les concernant : **« [La participation des habitants] apparaît comme indispensable pour mettre en œuvre les politiques publiques et essentielle à la pertinence des actions conduites »**<sup>16</sup> et puissent aussi initier des solutions à leurs problèmes.

Les membres des conseils citoyens, quant à eux, perçoivent cet espace participatif comme **« un lieu d'échanges, de propositions »** permettant **« d'identifier les problèmes du quartier »**, **« de se concerter entre habitants et acteurs institutionnels »**, **« d'être acteurs »** et **« de faire des choses pour son quartier »**. Ils souhaitent **« porter la parole des habitants »** et espèrent **« avoir plus de poids pour influencer sur les décisions politiques »**.<sup>17</sup>

Un membre d'un conseil citoyen explique : **« Il faut aussi apporter notre contribution aux besoins du quartier. On connaît plutôt bien les problèmes existants. »**

Ainsi, l'idée que le conseil citoyen puisse agir autour de différentes missions<sup>18</sup>, ou dimensions complémentaires, semble acquise. La mise en œuvre concrète des conseils citoyens en est ainsi plus complexe et nécessite autre chose qu'une intention, toute positive et enthousiaste soit elle. Nous proposons ci-après un certain nombre d'éléments qui interrogent les dimensions et les enjeux du conseil citoyen au regard de la réalité

observée, des attentes et représentations exprimées par leurs membres et animateurs.

Il convient de prendre en compte dans ces analyses la « jeunesse » de ces espaces participatifs : en effet, au moment de l'enquête, les conseils citoyens sont en moyenne réellement constitués (après une phase de mobilisation) depuis six mois à un an seulement, et se sont réunis entre trois et quatre fois. Ainsi, les séances auxquelles nous avons pu assister portaient surtout sur un état des lieux des différents problèmes que sur des propositions pour y remédier. Malgré cette jeunesse, la dynamique en cours permet de constater un certain nombre d'éléments et d'en faire l'hypothèse pour d'autres : des signaux, des repères, des habitudes, des démarches particulières marquent déjà ces espaces participatifs.

Ainsi, nous nous intéresserons dans cette partie aux questions suivantes :

- le conseil citoyen participe-t-il réellement au contrat de ville ?
- est-il un acteur de dialogue et de réflexion dans le quartier / la commune ?
- que nous dit la composition réelle des conseils citoyens sur la capacité de ceux-ci à être représentatifs du quartier ou de la commune ?
- quelles perceptions ont les professionnels et les habitants concernant le projet « conseil citoyen » (adhésion, doutes, certitudes, questions) et la manière dont il est perçu à l'extérieur ?

## Être/devenir un espace de dialogue : un préalable indispensable à l'action collective.

L'ensemble des acteurs porteurs de la démarche s'accorde à déclarer que le conseil citoyen doit permettre avant tout de favoriser le dialogue, la réflexion et les initiatives citoyennes. Ils perçoivent pour la plupart cette ambition comme un préalable pour que le conseil citoyen participe activement à la vie locale et soit vecteur de renforcement du lien social et de citoyenneté.

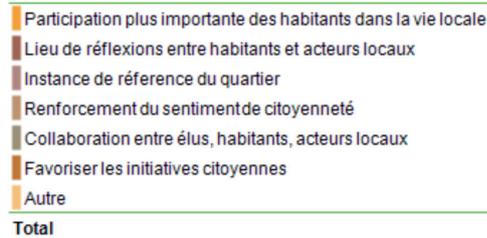
16 - Paroles de chefs de projet et/ou délégué du préfet.

17 - Paroles d'habitants.

18 - Cf. cadre de référence des conseils citoyens.

### Qu'attendez-vous du conseil citoyen ?

Taux de réponse : 100,0%



Un habitant, membre du conseil citoyen explique :  
« On apprend, on apprend de ses erreurs. On se trompe sur des choses et on avance. On apprend à échanger avec les gens. Le plus important, c'est l'échange. On apprend aussi à gérer une réunion, à laisser les autres parler. »

Dans ce cadre, le conseil citoyen peut travailler à créer une nouvelle manière, apaisée, constructive et dépassant les frontières sociales, culturelles et professionnelles, de partager l'information, de construire le dialogue, d'alimenter la réflexion concernant la vie du quartier, de la commune ou d'un territoire plus vaste (bassin de vie, etc.) et d'apprendre collectivement.

Pour ce faire, la capacité du conseil citoyen à être un **espace ouvert et en mouvement**<sup>19</sup> pour créer du dialogue avec des habitants différents (âge, sexe, culture, catégories sociales et professionnelles), des professionnels de tous secteurs (public, associatif, privé), des

19 - Certains conseils citoyens ont choisi, dans leur mode de faire, de réaliser des actions dans l'espace public ou de déplacer d'une fois à l'autre leurs lieux de réunions pour aller « au plus près » des différents quartiers.

acteurs locaux (associations, entreprises, commerces, etc.) et des élus est un incontournable.

Une stagiaire de Trajectoire Ressources : « La citoyenneté c'est bien sûr prendre des décisions collectives, informer, organiser une réunion, représenter un groupe, conduire ensemble une action, des projets ; mais c'est aussi savoir écouter et prendre la parole, apprendre à dénouer un conflit, avoir conscience de l'autre ... »

C'est sur ce champ que l'on note l'intention la plus clairement affichée par les membres des conseils citoyens et que l'attente est la plus forte. Cet objectif est perçu davantage comme un préalable indispensable à la réalisation de projets concrets que comme une finalité.

## Le conseil citoyen comme nouvelle forme de représentation de la population

### Le tirage au sort : un bilan en demi-teinte

Afin de garantir la représentation de l'ensemble de la population au sein du collège « habitants » et répondre au principe de représentativité / diversité des membres défini par le cadre de référence, la méthode du tirage au sort a été prévue par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Dans l'esprit de la loi, ce mode de désignation a été privilégié afin de garantir une composition reposant sur un principe de non-discrimination et de représentation des habitants du quartier dans toutes ses composantes : ainsi, dans l'idéal, les conseils citoyens regroupent aussi bien des habitants éloignés des décisions politiques, des habitants en situation d'exclusion(s) que des « habitants-experts », préalablement engagés dans une association ou une instance participative existante.

Sur 17 conseils citoyens observés, 14 sont composés pour tout ou partie de membres tirés au sort, à partir de plusieurs listes possibles (électorales, fichiers locataires des bailleurs sociaux, membres engagés dans d'autres dispositifs de participation).

Les avis concernant cette composition par tirage au sort divergent. Certains chefs de projet et habitants estiment qu'elle permet effectivement de réunir des personnes culturellement et socialement très différentes et d'offrir à des habitants parfois éloignés de la vie politique locale la possibilité d'être écoutés et de s'exprimer.

D'autres perçoivent ce tirage au sort comme « une charge imposée aux habitants désignés »<sup>20</sup> ou encore comme un « gadget » non opérant, avec le risque d'un rapide désengagement de personnes qui ne sont pas volontaires a priori. D'autres, minoritaires, craignent la désignation de personnes « nuisibles » au bon fonctionnement du conseil citoyen (monopolisation de la parole, impolitesse, position radicale...).

Lorsqu'on demande ce qu'il pense du principe du tirage au sort à un membre d'un conseil citoyen, il nous répond : « *Non, ce serait mieux des volontaires parce que les tirés au sort peuvent venir une fois ou deux pour voir, puis ne plus revenir...* »

Objectivement, la portée du tirage au sort semble limitée, partielle mais rarement considérée comme contre-productive. Par ailleurs, le tirage au sort peut aussi parfois faire sens dans l'esprit de la loi, en étant pour certains déclencheur d'un engagement qui n'aurait pas eu lieu autrement : « beaucoup d'entre nous ne seraient pas là s'il n'y avait pas le tirage au sort. Je suis venu car j'ai été tiré au sort. Je suis venu pour voir et j'y suis resté<sup>21</sup>. »

20 - Paroles d'un membre du collège « association et acteurs locaux ».

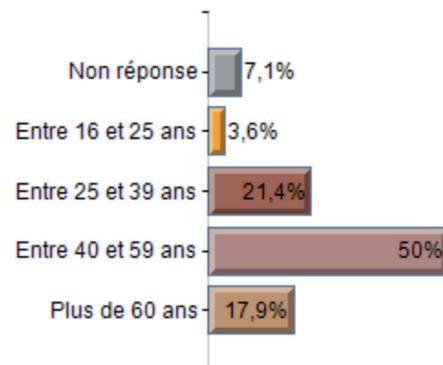
21 - Paroles d'un conseiller citoyen.

## Une réelle difficulté à accrocher les jeunes

Dans les conseils citoyens observés ayant participé à cette enquête, les membres investis sont majoritairement des adultes de plus de 35 ans et des seniors. Les jeunes sont très peu représentés dans les conseils citoyens alors que ceux-ci déclarent avoir pour la plupart comme objectif de les mobiliser.

### Quelles sont les tranches d'âge les plus représentées ?

Taux de réponse : 89,5%



Un membre d'un conseil citoyen : « *Il y a plus de personnes au dessus de 50 ans que de jeunes... Je téléphone à des jeunes, ils ne veulent pas venir.* »

À titre d'illustration, le bilan des réponses obtenues aux questionnaires remis aux membres des conseils citoyens observés révèle qu'un seul conseil citoyen est investi par un ou plusieurs jeunes de moins de 25 ans. Au plan national, ce déficit est également constaté : un quart des conseils citoyens ne compte aucun membre de moins de 25 ans (23 %).

## Une légitimité à affirmer, une reconnaissance à construire

Les membres du conseil citoyen et les professionnels impliqués dans sa mise en œuvre ne définissent jamais celui-ci comme un contre-pouvoir mais plutôt comme un **relais des attentes de la population auprès des élus.**

Un membre d'un conseil citoyen nous a confié :  
« On m'a appelé pour savoir si j'étais d'accord pour participer au conseil citoyen et j'ai accepté. Au début, je ne voulais pas m'engager, parce que les gens disent qu'on est du côté de la mairie. »

Cependant, la manière dont les personnes extérieures perçoivent le conseil citoyen semble d'après eux parfois bien différente, induisant l'idée d'un déficit de légitimité de certains espaces.

À priori indépendants du pouvoir politique, les conseils citoyens seraient parfois perçus comme un instrument d'opposition aux institutions locales, ou, au contraire, comme un instrument de connivence des pouvoirs publics locaux.

L'enquête a permis de constater des réalités très hétérogènes selon les communes. Dans certains cas, il semble exister une certaine méfiance entre les décideurs, les membres des conseils citoyens et les habitants extérieurs au dispositif. Dans d'autres cas et même si certaines réserves peuvent être identifiées, il semble exister un véritable dialogue et une étroite collaboration avec les élus municipaux qui sont invités de façon ponctuelle ou plus régulière à participer aux réunions de ces instances.

Il ressort que les conseils citoyens ont participé, de manière imparfaite sans doute, à imaginer et réaliser une nouvelle forme de représentation. Le bilan relatif à la désignation des membres par tirage au sort apparaît mitigé mais a quelques mérites dont celui d'avoir été la plupart du temps appliqué ainsi que celui de constituer parfois un déclencheur de participation. L'adhésion sous la forme du volontariat et l'implication des associations déjà actives a cependant parfois été préférée, et constitue en tous les cas une complémentarité intéressante ou nécessaire au tirage au sort. Au-delà de la problématique de la composition du conseil citoyen, sa légitimité, selon la plupart des membres, semble tenir en grande partie à la capacité de ceux-ci de s'affirmer et d'être reconnus par les autres habitants et les acteurs locaux (associatifs, notamment) comme un espace neutre vis-à-vis

des pouvoirs publics locaux. Une capacité qui diffère fortement selon les communes et la manière dont ces espaces se sont constitués.

## Le conseil citoyen en tant qu'acteur du contrat de ville

La participation du conseil citoyen au contrat de ville est un objectif clairement énoncé dans le cadre de référence :

.....

« La mise en place des conseils citoyens conduit à envisager les habitants et les acteurs du quartier comme des partenaires à part entière, étroitement associés à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des contrats de ville à travers, notamment, leur participation systématique à l'ensemble des instances de pilotage de ces contrats », **Cadre de référence des conseils citoyens.**

.....

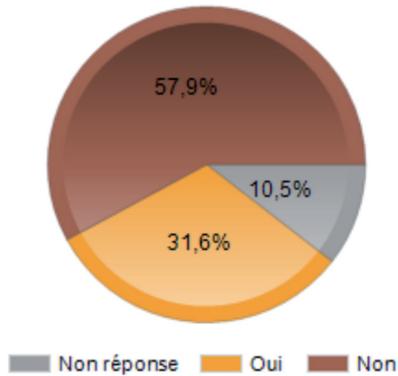
## Les conseils citoyens absents lors de l'élaboration des contrats de villes

D'après notre enquête, peu de conseils citoyens<sup>22</sup> ont été associés à l'élaboration du contrat de ville, essentiellement pour des raisons techniques liées au calendrier : en effet, l'État a demandé la signature de tous les contrats de ville avant fin juin 2015, bien en amont de la mise en place effective de la plupart des dispositifs. De fait, dans la majorité des cas, et pour des raisons a priori davantage techniques ou opérationnelles que politiques, les territoires ont décidé, avec la validation implicite de l'État local, de « faire l'impasse » sur l'élaboration concertée du contrat de ville, le lien entre la signature de celui-ci et les conseils citoyens se résumant parfois à l'intention écrite par la collectivité d'engager la création des espaces participatifs.

22 - Seulement 5 sur les 17 observés.

### Les membres du conseil citoyen ont-ils été associés à la rédaction du contrat de ville ?

Taux de réponse : 89,5%



Un chef de projet regrette : « L'inadéquation de temporalité entre le cadre (signature des contrats de ville) et l'implication des habitants qui n'a pas permis d'associer en amont les conseils citoyens à l'élaboration du contrat de ville. »

### La participation à des projets en cours : un levier vers l'empowerment

Pour être validés par l'État, les contrats de ville doivent prévoir des modalités concrètes en vue de garantir l'implication réelle des habitants à leur gouvernance. Parmi les professionnels déclarant que leur conseil citoyen a été associé à la mise en œuvre du contrat de ville, beaucoup d'entre eux déplorent que les membres n'aient pas pu créer de réelles propositions d'actions. Ils observent cependant un réel intérêt et une implication à plusieurs niveaux (réflexions, consultation dans la plupart des cas, concertation<sup>23</sup> parfois) concernant des projets en cours dans la collectivité.

23 - Une proposition de définition de niveaux de la participation, agence culturelle Alsace : <http://www.culture.territoires-alsace.org/constuire-methodologie/mobiliser-acteurs-locaux-et-population/determiner-niveau-implication/differents-niveaux-de-participation.html>

Un chef de projet : « Dans le contexte budgétaire contraint traversé, une réelle association des habitants, y compris à des projets qui n'aboutiraient pas nécessairement, pourrait avoir des vertus pédagogiques et rapprocher les décideurs publics de leurs administrés. »

En effet, les habitants semblent intéressés par cette dimension du conseil citoyen et souhaitent avant tout mettre en œuvre des actions concrètes au niveau du quartier ou de la commune. Que ces actions soient menées dans le cadre de la politique de la ville ou non n'apparaît pas comme une préoccupation majeure, invitant ainsi les professionnels à décloisonner leurs pratiques.

Par ailleurs, la plupart des habitants ne semblent pas connaître les réalités que recouvre le vocabulaire - très technique - de la politique de la ville : « CUCS », « contrat de ville », « politique de la ville », « appel à projets », etc. Tous revendiquent la nécessité de formation(s) dans ce domaine.



Un chef de projet souligne : « L'institutionnalisation de la participation citoyenne, via les conseils citoyens, et la participation des citoyens dans les instances d'élaboration, de suivi et d'évaluation du contrat de ville est essentielle. »

Ainsi, la participation à la mise en œuvre opérationnelle de projets portés par la collectivité, dont le contrat de ville mais pas exclusivement, semble être une première étape réalisable dans la plupart des cas. Par ailleurs, si le niveau de « codécision » proposé par le cadre de référence paraît a priori difficile à atteindre, cette recherche peut entraîner un réel développement du pouvoir d'agir.

### Une participation aux décisions beaucoup plus limitée

Si l'idée que le conseil citoyen puisse participer aux actions concrètes du contrat de ville semble être acquise ou « en voie d'acquisition » dans la plupart des territoires, son association au pilotage et aux décisions stratégiques (orientations, ambitions, identification d'objectifs, réflexion autour des appels à projets, etc.) ne paraît pas réellement effective, dans la plupart des cas. Par ailleurs, lorsque les habitants sont associés au contrat de ville, ils disposent rarement d'une voix délibérative, et ne sont ainsi pas encore de réels « codécideurs ».

Il s'agit sans doute de la dimension du conseil citoyen qui requière, de la part de la collectivité, les plus grandes capacités d'adaptations mais aussi une réelle envie et volonté, politiques et opérationnelles. Or, si sur le premier point la « jeunesse » des conseils citoyens constitue sans doute un élément explicatif important, induisant des questions de méthode pas encore totalement résolues (comment donner envie aux habitants de venir à un comité de pilotage ? quelles modalités d'implication ? quel(s) représentant(s) ? comment parler du contrat de ville ?), cette réalité ne doit pas, à notre sens, constituer un prétexte pour ne pas prendre le chemin d'une pleine et entière implication des habitants dans le contrat de ville. Cette implication dépend bien sûr de la volonté des habitants eux-mêmes à s'y inscrire, ce qui semble être plutôt le cas, mais aussi - et préalablement, sans doute - de la volonté des élus et techniciens des collectivités locales à « ouvrir la porte ».

## Le respect des principes de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité

Si le cadre de référence propose une grande liberté et de la souplesse pour mettre en œuvre le projet « conseil citoyen », il explicite aussi l'obligation de s'inscrire dans un cadre respectueux des principes républicains, dans sa manière de fonctionner, de se composer, de s'organiser et d'avancer.

### Comment s'incarnent les principes de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité au sein des conseils citoyens ?

Quelques mois après leur création, nous proposons d'identifier quelques points saillants, remarquables dès maintenant, du lien entre la réalité de ces espaces et des principes fondamentaux de la République française.

### Le principe de liberté

.....  
« Le conseil citoyen a vocation à favoriser l'expression d'une parole libre. Si l'autonomie vis-à-vis des institutions en est le corollaire, cette liberté impose également que soit assurée, au sein du conseil citoyen, la possibilité pour chacun des membres d'émettre propositions et avis sur chacun des thèmes soumis à débat. Les modalités d'organisation et de fonctionnement du conseil citoyen sont destinées à garantir la mise en œuvre pleine et entière de ce principe ».<sup>24</sup>  
.....

Parmi les conseils citoyens observés, il semble que la plupart des membres se sentent en confiance et s'expriment librement, sans tabou, lorsqu'ils prennent la parole. Cette relation de confiance peut s'expliquer et varier fortement selon ces paramètres :

- la capacité des chefs de projets ou animateurs à dialoguer avec sincérité avec les habitants, leur aptitude

24 - Cadre de référence des conseils citoyens.

à créer et entretenir un lien de proximité et parfois de convivialité avec les membres ;

- une certaine homogénéité sociale, culturelle ou géographique qui peut parfois exister : il est plus facile de s'exprimer avec des pairs ou des personnes avec qui on partage une situation, un quartier plutôt qu'avec des personnes d'un autre quartier et qui nous sont totalement étrangères ;

- un cadre d'animation qui facilite la liberté d'expression de tous même si le groupe est composé d'individualités très hétérogènes : confiance, tour de table, ordre du jour cadré, travail en atelier ou petits groupes, répartition de la parole, non jugement...

Si les deux premiers points facilitent la liberté d'expression, le troisième est le seul qui permette réellement de concilier liberté (de parole, etc.) et diversité des personnalités dans le groupe. Il requiert d'accorder une attention particulière à la méthode d'animation et à la capacité du groupe à « se regarder faire ». Cela constitue un enjeu de formation et une perspective de développement intéressante pour tous les conseils citoyens.

## Le principe d'égalité

.....  
« Corollaire du principe de liberté, le principe d'égalité impose que la parole de chaque membre du conseil soit également considérée et prise en compte. Les propositions et avis émanant du conseil citoyen résultent des échanges entre chacun de ses membres et en constituent la synthèse. En l'absence de consensus, les représentants du conseil, s'ils portent la position adoptée par la majorité, font également la mention des avis divergents et propositions alternatives formulées. »<sup>25</sup>  
.....

À ce jour, la plupart des conseils citoyens observés sont principalement engagés dans une phase de réflexion concernant les difficultés rencontrées sur le quartier et la place du conseil citoyen. Il paraît donc prématuré d'analyser la capacité du conseil citoyen à développer une réelle égalité entre les membres dans les décisions qui sont réalisées autour des premiers projets.

La notion d'égalité peut cependant être observée à travers le partage de la parole ou le choix des sujets de réflexion et de débat.

Même si quelques difficultés ont été relevées, s'agissant notamment de l'organisation de prise de parole, les discussions semblent se dérouler dans le calme, dans le respect de chacun et sans pression de « leader » qui imposerait son point de vue à l'assemblée. Le consensus se présente souvent lors des discussions, et le recours au vote est à ce stade minoritaire. Les membres des conseils citoyens que nous avons rencontrés estiment ne pas avoir besoin de formation sur la prise de décision. Cette perception nous semble être à relativiser du fait de la jeunesse de ces instances, qui pour certaines ne sont pas encore entrées, ou tout juste, dans le « vif du sujet » (projets, actions concrètes, etc.).

## Le principe de fraternité

.....  
« Les membres du conseil citoyen s'engagent volontairement à œuvrer en faveur de leur quartier, dans le respect des convictions de chacun. Cette mobilisation relève d'une démarche collective et solidaire au service de l'ensemble des habitants et promouvant le dialogue intergénérationnel et interculturel. »<sup>26</sup>  
.....

Nous avons pu observer que les conseillers citoyens, dans leur ensemble, souhaitent inscrire leur action au cœur de la notion d'intérêt général. Si l'on assiste parfois à quelques revendications personnelles, les sujets abordent souvent des problématiques liées à la vie du quartier et à la commune, et concernent aussi des habitants non représentés dans le conseil citoyen. La plupart des membres nous ont fait part de leur sentiment d'être « le relais » des personnes extérieures aux dispositifs et de l'importance d'entretenir un lien étroit avec l'ensemble des habitants.

25 - Cadre de référence des conseils citoyens.

26 - Cadre de référence des conseils citoyens.

## Le principe de laïcité

« Le conseil citoyen est un lieu de débat public ouvert à la parole des habitants, associations et acteurs du quartier. A ce titre, il ne saurait y être toléré d'actes prosélytes ou manifestement contraires à la liberté de conscience de ses membres. »<sup>27</sup>

La liberté de conscience et de pensée se construit dans le débat, l'ouverture et la confrontation des idées et convictions, religieuses, politiques, culturelles notamment. Contrairement à ce qui peut parfois être préjugé, le principe de laïcité ne remet pas en cause la possibilité, pour les membres, habitants ou associations, d'exprimer leurs convictions, religieuses ou politiques. Ainsi, une association culturelle, ou une personne portant le voile, ne peuvent se voir interdire l'accès à un conseil citoyen sous prétexte de son appartenance à une religion. Le caractère laïc du conseil citoyen impose cependant :

- l'interdiction d'actes prosélytes<sup>28</sup> par les membres, qu'ils soient habitants ou bénévoles associatifs ;
- la neutralité de l'espace et du dispositif par rapport à une conviction, religieuse ou/et politique.

Dans les faits, aucune tendance de prosélytisme ou de tentative d'appropriation du conseil citoyen par une religion n'a été observée pendant l'enquête. Au cours des séances auxquelles nous avons pu assister, il nous est apparu que les membres de ces instances avaient à cœur de construire **un projet commun pour vivre ensemble**, en réfléchissant notamment à des manières de faire se rencontrer et relier des individus partageant des convictions, des origines différentes : des initiatives en accord avec le principe de laïcité.

D'un autre côté cependant, et malgré ce principe d'ouverture, la participation réelle des associations culturelles au sein des conseils citoyens reste minoritaire ; il s'agit d'un enjeu réel à travailler pour envisager la représentativité et la diversité du conseil citoyen, dans des quartiers où la place de la religion est parfois une réalité à ne pas négliger.

27 - Cadre de référence des conseils citoyens.

28 - Prosélytisme : mouvement d'un individu cherchant à propager sa foi ou sa cause à d'autres personnes.

Un chef de projet : « La loi donne la responsabilité aux habitants les plus fragilisés socio-économiquement de faire fonctionner la participation citoyenne alors que ni l'État ni les collectivités n'y sont encore parvenues. »

## Le conseil citoyen, moteur d'une dynamique citoyenne ?

### Des difficultés et des réticences

**De la part des chefs de projets :** si ceux-ci ne remettent pas en cause l'utilité de ce nouvel outil de démocratie participative, ils font toutefois part des difficultés qu'ils rencontrent s'agissant de la mobilisation des habitants.

Les plus critiques, ou les moins convaincus, perçoivent parfois cette démarche autour du conseil citoyen comme « pas naturelle » ou comme « un vœu pieu, qui en tout état de cause ne concerne qu'une infime partie de la population ».

**De la part des habitants eux même :** Malgré la jeunesse des conseils citoyens, on note déjà un taux d'« absentéisme », ou plutôt de « non participation » dépassant parfois les 50 % lors des réunions.<sup>29</sup> Cette réalité concerne l'ensemble des conseils citoyens, à des niveaux différents. La plupart d'entre eux comptent entre 8 et 15 membres actifs sur 15 à 25 inscrits, alors qu'à l'extrême, la démobilisation peut être réelle, avec seulement 3 membres actifs sur 16 inscrits.

Un membre du conseil citoyen explique : « Par rapport à ce qu'on avait au départ, quand on a commencé, il y avait du monde. Et là malheureusement, on est beaucoup moins nombreux : aujourd'hui, par exemple, nous ne sommes que deux ! »

29 - Ce taux d'absentéisme s'appuie sur la liste initiale du conseil citoyen, qui fait suite à la démarche de tirage au sort ou/et de mobilisation de volontaires.

**De la part des élus :** le bilan des questionnaires nous éclaire autour des craintes émanant des élus concernant la mise en œuvre de ces instances. Celles-ci sont perçues parfois, à tort ou à raison, comme des instruments de « contre-pouvoir politique » remettant en cause leur mission de décisionnaires légitimes. Un sentiment de méfiance des élus locaux s'est parfois développé à l'égard des conseils citoyens auxquels la loi dédie un pouvoir d'impulsion et de mise en œuvre de projets autonomes mais aussi la participation aux projets de la collectivité. Des relations tendues, compliquées ou absentes sont ainsi parfois observées entre le conseil citoyen et les élus, ce qui rend de fait difficile d'appliquer la partie de la loi portant sur la participation des conseils citoyens au contrat de ville, mais aussi la reconnaissance réelle des conseils citoyens dans le paysage local.



Cycle de qualification  
des conseils citoyens

**De la part des associations :** dans l'esprit de la loi, le conseil citoyen est constitué d'un collège d'habitants mais également d'un collège des acteurs locaux afin de permettre la représentation des différentes « forces vives » du quartier ou/et de la commune (entreprises, commerces, professions libérales et associations). Dans la réalité, peu d'entre eux sont présents au sein des conseils citoyens observés.

Notamment, il semble que les associations ne soient pas toujours perçues comme des membres à part entière du conseil citoyen. Parfois considérées comme des « acteurs complices », elles ne sont pas toujours invitées ou sollicitées par les membres des conseils citoyens.

Du côté des associations, il peut parfois exister une crainte, une prudence ou une difficulté à se positionner par rapport à un nouvel acteur, un peu « hybride », qui peut parfois s'inscrire au cœur même de leurs missions associatives : favoriser la participation des habitants à travers le développement social, l'échange et le dialogue entre les habitants, etc.

Ce qu'ils en disent :

« De la méfiance en fonction des associations représentées. »

« Les liens entre les associations et le conseil citoyen sont "tendus". »

« Pour l'instant un peu difficile, car certains prennent parti pour certaines associations et d'autres dénigrent certaines d'entre elles. »

« Un certain flou juridique laissant la place à la possibilité que les conseils ne soient que des coquilles vides. »

Si l'on perçoit l'intérêt fondamental d'un rapprochement entre associations et habitants pour travailler de concert autour de projets favorables au quartier / à la commune, celui-ci semble aujourd'hui compliqué à mettre en œuvre : un prochain objet de travail, sans doute, du conseil citoyen.



## Un manque de clarification des objectifs

Selon Marion Carrel, plusieurs conditions sont indispensables à la réussite d'un projet de démocratie participative, et notamment la clarification des objectifs.

Malgré un cadre de référence proposant un certain nombre d'objectifs, il n'existe pas toujours, sur le terrain, d'attente ou d'exigence claire et affirmée par les membres concernant ce que pourrait être le conseil citoyen.

L'absence de définition d'objectifs précis à atteindre peut faire apparaître ces instances comme facultatives. La plupart des chefs de projets déplore une mission qui selon eux est présentée comme théorique et floue : « favoriser l'expression des habitants et usagers aux côtés des acteurs institutionnels »<sup>30</sup>, préjudiciable au succès de la démarche. Les conseils citoyens peuvent être vécus comme une « obligation molle »<sup>31</sup> et le risque est réel que la dynamique installée s'essouffle avec l'épuisement des habitants à définir la vocation de leur conseil citoyen, ses missions et objectifs.

### Une absence de cadre ou espace de liberté à construire ?

La démarche de création du conseil citoyen est basée sur un paradoxe : la loi impose aux collectivités locales la création d'un espace autonome, dédié aux habitants et où « tout reste à construire ». En tant que telle, la démarche est innovante et non habituelle pour la plupart des acteurs (habitants, professionnels ou élus) dans un système français souvent descendant.

Ainsi, si le conseil citoyen est potentiellement un espace de liberté intéressant, sa création, sa « vie » et sa consolidation effectives ne sont pas des évidences. Pour certaines personnes interrogées, cette marge de liberté, réelle, n'est pas perçue comme telle mais comme étant un frein à l'action et à la mobilisation : « c'est compliqué de mobiliser quand on ne sait pas à quoi ça va servir, un conseil citoyen<sup>32</sup> ! ».

Ainsi, la démarche ne s'impose pas d'elle-même et requière notamment une participation active des

membres à l'identification et la construction de leurs envies, leurs idées, leurs opinions, leurs préoccupations, pour construire « en marchant » les sujets et projets du conseil citoyen.

### Quelle articulation avec les dispositifs existants ?

Même si dans l'esprit de la loi la distinction est très claire entre le conseil citoyen et la plupart des dispositifs qui peuvent préexister dans certaines communes<sup>33</sup> (conseil de quartiers, conseil des sages, conseil des jeunes, etc.), l'articulation et le positionnement du conseil citoyen en complémentarité avec ces espaces préexistants restent dans les faits une vraie question. Dans la plupart des cas, les villes où préexistaient un/des espaces de participation ont retardé ou ajourné le processus de mise en œuvre du conseil citoyen, ne sachant pas comment articuler les différents espaces. En effet, le conseil citoyen peut avoir des difficultés à se positionner, à faire émerger une identité propre, d'autant plus que les sujets abordés peuvent être proches, et certains participants avoir une « double casquette ».

Deux membres d'un conseil citoyen expliquent :  
« On participe au Conseil Consultatif d'Habitants et ce sont les mêmes projets qui ressortent. Des fois, on ne sait plus si on assiste à une réunion du conseil citoyen ou au CCH. »

## Des risques de non application des principes centraux du cadre de référence

### Une application compliquée du principe d'autonomie

La fréquence de la participation des élus aux réunions, la prise en charge de l'animation par un agent municipal dans plus de la moitié des conseils citoyens observés et le portage communal encore largement majoritaire

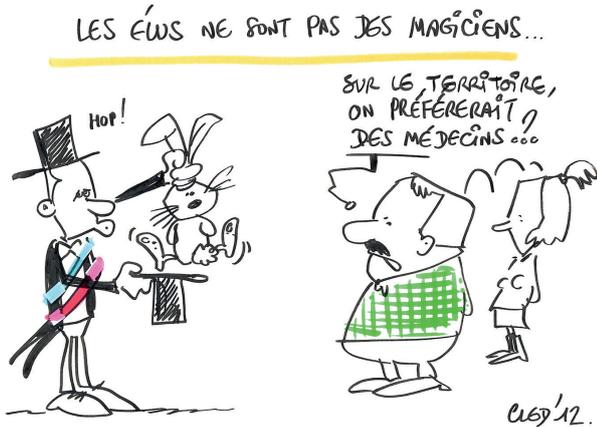
30 - Cadre de référence des conseils citoyens.

31 - Parole de chef de projet.

32 - Parole de conseiller citoyen.

33 - cf. voire l'introduction.

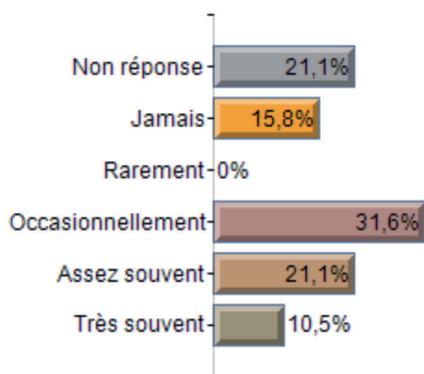
sont des signaux réels qui attestent d'une complexité à mettre en œuvre dans les faits et rapidement le principe d'autonomie des conseils citoyens.



Ces réalités peuvent entraîner le risque de voir le conseil citoyen devenir un lieu de consultation des habitants au service des projets de la commune, ce qui est fondamentalement contraire au principe d'autonomie affiché par le cadre de référence et présenté comme une priorité, au cœur de l'esprit de la loi.

### Les élus sont-ils invités aux réunions du conseil citoyen ?

Taux de réponse : 78,9%



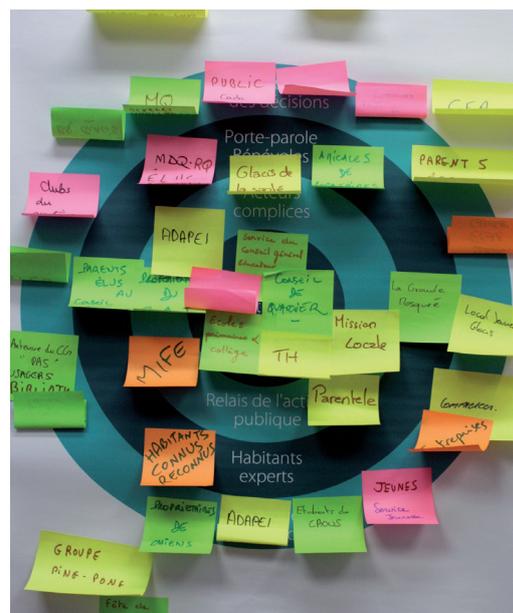
Si la présence des élus peut être utile dans certains cas, quand le conseil citoyen le décide, ces derniers ne doivent pas, comme le précise le cadre de référence, exercer leur influence sur les discussions ou les décisions prises au sein des conseils citoyens.

### Qu'en est-il de la neutralité ?

Même si les modalités de composition prévues (tirage au sort, appel au volontariat, etc.) peuvent théoriquement protéger le conseil citoyen de ce risque, il convient cependant de rester vigilant au fait que cet espace ne soit pas investi, instrumentalisé ou confisqué par un groupe particulier.

Plusieurs risques ont été identifiés par les répondants pendant cette enquête, notamment l'appropriation de l'espace par l'opposition politique qui pourrait tenter de créer un contre-pouvoir, une déstabilisation de la municipalité ; ou au contraire par la municipalité qui pourrait « utiliser » le conseil citoyen pour faire avancer ses projets.

Une manière proactive et positive de lutter contre ces risques consiste notamment, dans la mesure où le collectif en est convaincu, à insister sur l'importance de la représentativité et de la diversité au sein du conseil citoyen, c'est-à-dire de faire un réel effort pour « aller vers » les groupes sociaux et les habitants dans leur diversité, et éviter ainsi la monopolisation de la parole et de l'espace par un groupe particulier.



.....

# PRÉCONISATIONS

*Avancer sur les projets,  
se préoccuper de la méthode*

.....

Malgré de nombreuses difficultés, incompréhensions, complexités, la plupart des personnes interrogées (élus, professionnels, habitants) font part d'une réelle volonté de poursuivre la démarche conseil citoyen en l'améliorant « en marchant ». « Nous venons de naître ! », lançait une habitante de Grand-Charmont lors d'une des premières rencontres du conseil citoyen constitué.

Le droit à l'erreur, à l'essai, à l'expérimentation, s'il est combiné à une réelle capacité de « se regarder faire » d'apprendre de ses erreurs, de ses réussites, de ses doutes paraît être la première qualité d'un espace participatif qui souhaite s'inscrire dans une démarche porteuse de sens et de cohérence.

Si aucune « recette magique » ne semble exister, un certain nombre d'ingrédients ont cependant pu être identifiés. Ceux-ci pourraient participer à préciser, améliorer ou développer les démarches participatives en fonction des envies, des besoins et des capacités propres à chaque collectif. L'originalité du conseil citoyen induit le fait qu'il incombe aussi bien aux initiateurs, aux animateurs, aux membres des conseils citoyens qu'aux partenaires « de fait » (commune, intercommunalité, État) et aux partenaires « potentiels » (acteurs locaux, autres habitants, associations, etc.) d'y contribuer.

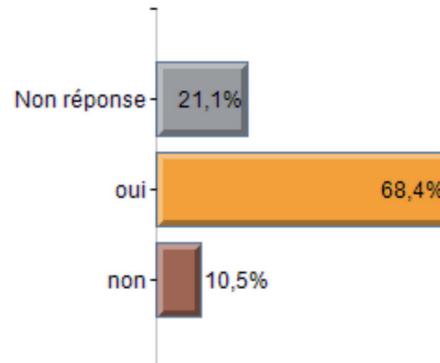
## Favoriser la participation du conseil citoyen aux procédures du contrat de ville

L'objectif, ambitieux, d'une participation active des conseils citoyens à toutes les étapes (élaboration, mise en œuvre, évaluation) et concernant tous les sujets (cohésion sociale, développement urbain, développement économique) du contrat de ville rend indispensable la compréhension, par les habitants, des contenus et des méthodes de la politique de la ville.

Plusieurs préconisations / possibilités concrètes, plus ou moins pertinentes en fonction des territoires, peuvent être imaginées et ce à plusieurs niveaux.

### Le conseil citoyen est-il représenté au comité de pilotage du contrat de ville ?

Taux de réponse : 78,9%



### Concernant professionnels et élus du territoire :

- ne pas utiliser un langage technique incompréhensible, centré sur les dispositifs ou truffé de sigles mais parler de ce qui se joue derrière la dénomination « contrat de ville » : des ambitions, des projets à construire pour le quartier / la commune ;
- jouer la transparence et assurer un réel partage de l'information concernant les politiques publiques en cours : ces temps de dialogue entre citoyens et élus ou professionnels pourraient représenter une réelle opportunité d'échanges entre les habitants, les associations et les institutions ;
- développer l'animation territoriale des conseils citoyens : l'intercommunalité semble avoir ici un rôle majeur à jouer. Elle en a la légitimité : en tant que porteuse du contrat de ville unique, elle peut à la fois fédérer, centraliser un certain nombre de besoins / demandes et faire œuvre de pédagogie et de propositions pour rendre plus accessible aux habitants le contrat de ville.

### Concernant les membres des conseils citoyens :

- s'informer et/ou se former autour de l'histoire, des enjeux, de la méthode et des contenus de la politique de la ville, et/ou d'autres politiques publiques, le cas échéant. Dans ce cadre, une connaissance exhaustive ou un parcours complet du contrat de ville n'est pas

nécessaire, et peut même être contreproductif :

- Il s'agit avant tout d'en saisir le sens, les raisons, les enjeux et d'être en capacité de décoder « ce qu'il y a derrière » le contrat de ville pour y participer, s'y associer autour d'actions concrètes et/ou de réflexions plus stratégiques ; tout en se prémunissant du risque de créer des « *super-habitants* » ;
- être force d'interpellation et de collaboration en direction des professionnel(s) ou/et des élu(s) concernés pour décoder collectivement le « langage politique de la ville », réfléchir et construire d'éventuels projets.

### Concernant le rapport au cadre de référence :

- le niveau ambitieux de codécision est intéressant mais exigeant. Il peut être recherché comme une finalité mais ne doit pas empêcher l'action autour de niveaux de participations moins ambitieux, souvent plus facilement réalisables, comme la consultation ou la concertation par exemple. En d'autres termes, un conseil citoyen qui joue un rôle actif concernant certaines actions du contrat de ville a déjà franchi une étape, non anodine, réaliste, intéressante et à développer ;
- l'État est légitime pour contrôler la réelle volonté de la collectivité (communes et intercommunalités) d'associer les habitants à la mise en œuvre du contrat de ville. Il semble logique qu'il puisse exister, sur ce point bien précis, des rappels à la loi et des sanctions éventuelles.

### Initier, animer, transmettre

La majorité des réunions des conseils citoyens sont encore animées et encadrées par un tiers : chef de projet, représentant de l'État, adulte-relais, coordinateur de centre social, consultant indépendant, etc. Ceux-ci ont pour la plupart conduit les démarches d'information et de mobilisation préalables à la constitution des conseils citoyens. Dans des cas exceptionnels, l'animation est déjà portée par les membres du conseil citoyen, qui peuvent partager leurs rôles (animateur, co-animateur, rédacteur, etc.). Par ailleurs, la plupart des membres de conseils citoyens sont pour la plupart attachés à pouvoir être soutenus et accompagnés dans leurs démarches.

Une membre d'un conseil citoyen nous a confié :  
« Si je ne connaissais pas le chef de projet, je ne me serais pas engagée. »

Quel que soit son statut (professionnel de la commune, acteur tiers, membre du conseil citoyen, etc.), le rôle d'animateur du « groupe » conseil citoyen est central à plusieurs titres :

- il est garant d'un cadre permettant aussi bien la liberté d'expression tout en permettant d'avancer sur les projets, ce qui induit un certain nombre de savoir-faire et une éthique d'intervention ;
- les manières de faire, les techniques d'animation, de mobilisation, les outils qu'il utilise impactent la manière dont le conseil citoyen se constitue, fonctionne, évolue ;
- l'enjeu relatif à l'autonomie induit une réelle aptitude à transmettre ses savoir-faire, pour que le conseil citoyen évolue vers une animation partagée.



### Une influence décisive sur la qualité des débats

La posture du professionnel lors des réunions peut avoir un impact important sur la motivation des membres. En effet, l'absence de pédagogie, de volonté de transmettre (une manière d'animer, de débattre d'un sujet) ou un interventionnisme trop fort dans les débats peut entraîner la démotivation des membres, un risque de manipulation ou une absence totale d'autonomie.

En effet, il est indispensable de construire un équilibre subtil entre cadre de l'animation et liberté d'expression pour que chaque membre puisse s'exprimer et participer en toute équité tout en avançant sur les sujets.

La plupart des professionnels animant l'amorçage des conseils citoyens semblent conscients du fait que le rôle d'animateur, pour cadrer les temps de réunion et faciliter l'expression, est un levier essentiel pour la liberté d'expression. Paradoxalement, on remarque parfois dans les faits une implication très marquée de ceux-ci au cœur des débats et de la discussion, et une difficulté à lâcher-prise de leur expertise technique. Le risque est donc de sortir d'une posture « facilitatrice » et de prendre parti sur des sujets ou adopter une approche condescendante, consciemment ou non.

Dans ce cadre, une piste intéressante d'action serait a minima de dissocier, à chaque réunion, le rôle d'animateur (ou facilitateur de débat) de celui de participant au débat (s'exprimer sur un sujet, y prendre part). Cette dissociation induit par ailleurs, dans la perspective de l'autonomie du conseil citoyen, une nécessaire implication du groupe, ou a minima de plusieurs membres, dans le travail d'animation, pour que celui-ci soit partagé.

### Une capacité à transmettre à développer

L'animateur a également un rôle dans la transmission de savoirs, de compétences et dans le partage d'un langage commun. Ce rôle n'est pas évident pour plusieurs raisons :

- une difficulté à « lâcher prise » de son savoir et ses habitudes professionnelles techniques : difficulté à écouter / reconnaître l'expertise d'usage des habitants, difficulté à laisser les habitants animer eux-mêmes, etc ;
- des compétences en animation « participative » ou animation de groupe à consolider ou à conforter ;
- un langage propre à la politique de la ville avec un vocabulaire très technique, incompréhensible pour les non-initiés, rendant de fait compliquée la participation effective aux contrats de villes.

Par ailleurs, le rôle du professionnel peut être imaginé,

à terme ou rapidement, à une autre place, comme les conseils citoyens les plus avancés l'ont déjà expérimenté : celle de l'« invité » qui partage, à certains moments, une expérience, ou une/des connaissance(s) professionnelle(s), un/des point(s) de vue en lien avec les thématiques choisies par le conseil citoyen.

## Donner envie de participer

L'enquête a révélé qu'une grande partie des habitants non membres ne sont pas informés de l'existence du conseil citoyen, et ne s'y sentent ainsi pas impliqués. Dans tous les territoires rencontrés, y compris ceux qui paraissent les plus avancés dans la démarche, la préoccupation d'être davantage visible auprès des autres habitants est apparue. Ainsi, un réel travail de clarification, d'information et de mobilisation semble indispensable dans tous les territoires.

Un chef de projet nous a confié : « *Cela bouscule les élus qui n'ont pas l'habitude de prendre en compte les remarques des habitants.* »

Par ailleurs et concernant ceux et celles qui sont déjà « dedans », le risque de démobilité et même de disparition de certains espaces existe, ce qui nous apprend que l'importance de donner envie à ceux-ci de participer et de poursuivre « l'aventure » semble donc des enjeux permanents, pas uniquement en amont de la création des conseils citoyens.

## Pour pérenniser le groupe existant

### La préoccupation de la méthode dans l'action

Une bonne manière (incontournable ?) de pérenniser un groupe dont l'objet principal est l'intérêt général est de travailler autour de projets et thématiques réellement issues de l'envie des membres. Affirmer cette idée peut paraître banale, mais la réalité est souvent toute autre : dans un groupe, le choix d'un sujet, la décision résultent souvent d'une idée personnelle, proposée par une personne symboliquement ou socialement supérieure : le risque de la « démocratie des grandes gueules », comme nous disait un élu du Pays de

Montbéliard lors de l'enquête exploratoire sur la participation des habitants menée en 2014.

Ainsi, la manière de faciliter ou pas l'expression des idées de chacun (à la volée, tour de table ?), la manière de choisir les sujets (majorité, consensus?), de les traiter (en plénier, en petits groupes ?) n'est pas anodine dans la construction et la consolidation de la dynamique et d'une identité collective.

Dans ce cadre, la réflexion autour de la méthode et du « comment » (on anime, on débat, on décide, on agit etc.) gagnerait à être développée, et devenir un objet de travail à part entière du conseil citoyen.

.....

**Réfléchir à comment décider ensemble : quelques propositions.** Par exemple, travailler collectivement au choix des sujets et des objets de travail nécessite de prendre un temps dédié pour y parvenir, et de procéder par étapes. Une manière possible de faire est d'explorer les différentes possibilités et envies des uns et des autres, puis de regrouper, collectivement, quelques orientations fortes. Les sujets qui auront ainsi été identifiés auront eu l'avantage d'avoir été élaborés collectivement et de faire sens pour chacun des membres, mêmes ceux qui n'en étaient pas à l'origine. Réfléchir et mettre en œuvre une méthode qui permette de réaliser ce travail nécessite :

- préparation : une équipe volontaire et tournante, chargée de l'animation et des traces à garder pour la prochaine réunion, peut se proposer pour porter l'animation de telle ou telle rencontre ;
- évaluation : cette réflexion peut être réalisée pendant les réunions, en dehors des temps de travail sur les « sujets » et à travers des « pas de côté » qui questionnent avec les membres la manière dont la séance a été animée.

.....

## La convivialité et le plaisir de se retrouver

Le plaisir de rencontrer d'autres personnes, de se retrouver, de vivre un moment nouveau et différent doit être et rester une préoccupation collective : la créativité, l'imagination des membres, des expériences à vivre (de nouvelles formes d'expressions, le passage par l'art ou la culture etc.), des habitudes à bousculer (lieux et formats des réunions, etc.), des mets et des boissons à partager peuvent être des pistes pour y parvenir...

### ON A FAIT UN TOUR DE CHAISES

UN PETIT COCHON PENDU À LA PARTICIPATION

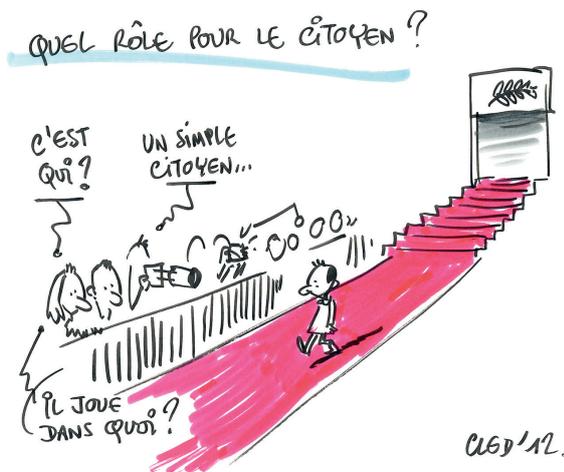


## Élaborer des règles de fonctionnement

L'investissement des membres et surtout l'absentéisme lors des réunions sont des difficultés très souvent soulignées par les participants et les chefs de projets. Beaucoup d'entre eux parlent de mettre en place un règlement intérieur, qui pourrait aller jusqu'à prévoir la démission d'office des membres à compter d'un nombre déterminé d'absences non excusées et consécutives. Celui-ci pourrait également permettre de définir des modalités de remplacement des personnes (par exemple en cas de démission, de changement de domiciliation, d'exclusion pour raison d'absences répétées, de non respect du règlement intérieur ...).

Au-delà de l'aspect restrictif que pourrait représenter le règlement intérieur, éventuellement nécessaire dans certains cas mais qui d'un autre côté pourrait avoir un réel effet « repoussoir » pour certains (rappelons l'engagement bénévole des membres), une réelle question autour de l'engagement des membres du conseil citoyen se pose. Cette question est sans doute, comme d'autres sujets abordés par ailleurs, un réel objet de travail à aborder collectivement, en tenant compte des avis, de l'expression et des réalités de toutes et tous :

- à quoi je m'engage ? À venir aux réunions ? À participer au projet ? À en parler autour de moi ? Ou simplement à faire de mon mieux, en fonction de mes disponibilités et mes envies ?
- s'agit-il d'un engagement « moral », « citoyen », individuel, collectif ou établi par un règlement ?
- combien de temps je m'engage ? quelles sont les modalités de renouvellement ?



### Pour mobiliser et aller vers d'autres habitants et acteurs locaux

En parallèle, un travail de mobilisation semble nécessaire pour faire connaître le dispositif aux habitants qui n'y participent pas, éventuellement leur donner envie de s'y investir et dans tous les cas nouer des liens avec d'autres habitants. Quelques pistes, issues de l'expérience développée notamment à Grand-Charmont, peuvent être développées. Elles sont bien entendues non exhaustives :

- faire de la question « comment on en parle ? » (de nos projets, de notre conseil citoyen - aux habitants, aux élus) un réel objet de travail du conseil citoyen ;
- donner à voir les projets mis en œuvre par le conseil citoyen, en accordant une place particulière aux traces (des actions, des projets), permettant ainsi de les faire connaître à l'extérieur, de développer une identité propre et éventuellement de susciter des envies ;
- affirmer l'ouverture vers l'extérieur en insistant davantage sur la participation active (à un projet, à un moment, à une expérience) que sur la participation formelle (reposant sur la « liste » des membres) : peut être que chaque habitant, potentiellement, peut contribuer, à la démarche par son énergie, sa motivation, son envie ;
- imaginer des formes multiples et informelles de relations avec les autres habitants : la relation entre un groupe de jeunes et le conseil citoyen, par exemple se jouera sans doute, au moins en partie, en dehors (de l'espace « conseil citoyen ») : lors d'un événement à créer, de discussions « hors les murs », etc.

### Travailler davantage avec les associations

Nous avons souligné la faible présence des associations dans les projets réfléchis et ou mis en œuvre dans les différents conseils citoyens. Quelles qu'en soient les raisons, plusieurs éléments nous conduisent à affirmer que leur mobilisation paraît souhaitable voire indispensable au développement des démarches citoyennes dans les territoires. Pour plusieurs raisons, les associations et les structures liées à l'éducation populaire (centre social, Maison des Jeunes et de la Culture, etc.) ont potentiellement un rôle central à jouer dans le conseil citoyen :

- elles présentent et représentent le territoire : d'une manière générale, les associations peuvent avoir de bonnes connaissances de l'environnement institutionnel (acteurs à contacter) et des différents rouages administratifs, essentiels à la mise en œuvre de projets (rédaction des documents, demande de subventions, etc.). Les associations peuvent par ailleurs aider ou conseiller le conseil citoyen dans ses démarches de structuration (s'il décide de se constituer en association, etc.) ;

- elles peuvent transmettre des savoir-faire et apparaître par conséquent comme des ressources incontournables dans la mise en œuvre et la conduite de projets, mais aussi dans l'animation des réunions ;
- elles peuvent s'enrichir du conseil citoyen, bénéficier d'une plus grande visibilité auprès des habitants, s'inspirer des thématiques abordées pour leurs projets, participer aux défis liés à l'information et à la mobilisation en faisant connaître leur action, etc.

## Créer un réseau de conseils citoyens

La création d'espaces de dialogue, d'échanges ou/ et de réseaux des conseils citoyens, à différentes échelles (communales, intercommunales, régionales et nationales) semble pertinente. En effet, la confrontation des pratiques et expériences des uns et des autres peut permettre une amélioration de celles-ci, tant au niveau de la méthode (comment fait-on ?) que des contenus (sur quoi travaille-t-on ?).

## BIBLIOGRAPHIE :

Ensemble refaire la ville, Hubert Dubedout (1983)

Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache (juillet 2013)<sup>1</sup>

Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (février 2014)

Pour une culture de la participation, Pierre Mahey, Adels (2005)

Participation des habitants : de l'expression à la co-construction, IREV, Repères pour Agir (avril 2014)

Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, Marion Carrel, ENS éditions (2013)

## SITOGRAPHIE :

Système d'information géographique de la politique de la ville : <http://sig.ville.gouv.fr/>

Institut national des statistiques et des études économiques : <http://www.insee.fr/fr/>

Plateforme numérique «Y aller par 4 chemins» portée par le CR-DSU, Profession Banlieue, RésoVilles, Trajectoire Ressources : [www.yallerparquatrechemins.fr](http://www.yallerparquatrechemins.fr)

## NOS PUBLICATIONS

Un Coup d'essai», une publication réalisée conjointement par Trajectoire Ressources et Trajectoire Formation autour de la thématique de la «participation - émancipation» : <http://liens.ressources-ville.org/4d> (disponible en version papier sur demande)

Les synthèses du cycle de qualification nord Franche-Comté des conseils citoyens, 2015-2016 : <http://liens.ressources-ville.org/4x>

<sup>1</sup> - <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-participation-habitants.pdf>

## Cycle de qualification des conseils citoyens





Trajectoire Ressources  
Maison des Métiers de la Ville  
13 avenue Léon Blum  
25200 Montbéliard  
Tél 03 81 96 74 75

Antenne Dijon :  
Maison Régionale de l'Innovation  
bureau 123 - NOAERA  
64 A rue Sully  
CS77124  
21071 Dijon CEDEX  
Tél 03 80 40 33 60

[contact@ressources-ville.org](mailto:contact@ressources-ville.org)

[www.ressources-ville.org](http://www.ressources-ville.org)



région **BOURGOGNE  
FRANCHE-COMTÉ**