



Panorama des Conseils Citoyens de Bretagne et Pays de la Loire

**2014-2021:
Un outil à
consolider,
une opportunité
à saisir**



RésOVilles

RésOVilles

RésO Villes est un centre de ressources de la politique de la ville créé il y a 20 ans en Bretagne et Pays de la Loire. Près de 230 000 habitants dans ces deux régions vivent dans les 78 quartiers prioritaires, répartis sur 32 communes. RésO Villes accompagne les collectivités (villes, départements, régions), les services de l'Etat, les associations et l'ensemble des acteurs publics et privés concernés par les quartiers prioritaires.

Son champ d'intervention est guidé par un cadre de référence national adopté en novembre 2016 pour préciser les missions des centres de ressources pour la politique de la ville. L'expertise des centres de ressources repose sur un positionnement singulier de « tiers facilitateur » ; une approche transversale des politiques de droit commun ; une pédagogie fondée sur l'échange de pratiques ; une ingénierie territoriale partagée entre des acteurs très divers ; des services délivrés en proximité des acteurs.

La posture

- Repérer et s'appuyer sur l'existant
- Accompagner vers l'autonomie, en faisant « avec » et non en faisant « à la place de »
- Expérimenter pour faire avancer les politiques publiques



Sommaire

| | |
|---|---------------|
| ResO Villes..... | 2 |
| Présentation de l'enquête – Contextualisation | 3 / 4 |
| 1 / Axes d'analyse..... | 5 / 23 |
| 2 / Et après... .. | 25 |



L'enquête ci-contre s'inscrit dans le prolongement d'une démarche d'état des lieux déjà engagée par RésO Villes en 2018 avec le concours du Collège Coopératif de Bretagne qui avait fait émerger un premier panorama des conseils citoyens de Bretagne et Pays-de-la-Loire. Elle prend également corps dans un inventaire entrepris sur d'autres territoires, via les centres de ressources politique de la ville avec le rapport de la Commission Nationale du Débat Public co-écrit par Ilaria Casillo et Daniel Rousseau.

Si la prorogation de la dernière génération du Contrat de Ville jusqu'en 2022 a donné une respiration supplémentaire à cette expérimentation, elle a repoussé l'échéance de son évaluation et le questionnement quant au devenir des conseils citoyens dans le cadre de la contractualisation future. Un travail de recensement des initiatives d'évaluations locales mené pendant la réalisation de l'enquête par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) vient engager cette réflexion au niveau de l'Etat à la veille de l'évaluation des contrats de ville d'ici l'année à venir.

C'est dans ce contexte qu'intervient la volonté de faire émerger un état des lieux des conseils citoyens de Bretagne et de Pays de la Loire, 4 ans après une première enquête et 7 ans après les premières implantations de ce dispositif sur les territoires d'intervention de RésO Villes. Cette démarche s'est construite dans le souhait d'accorder une attention aux différents acteurs qui concourent à rendre réelle l'ambition politique portée par la loi Lamy et précisée par le cadre de référence : conseillers citoyens, animateurs et accompagnateurs des conseils citoyens, agents territoriaux, délégués du préfet, formateurs.

Elle a pour intention première de rendre compte d'un portrait d'ensemble de la situation des conseils citoyens bretons et ligériens à ce jour, en essayant de révéler les points saillants qui se dégagent d'une diversité aussi grande que compte le nombre de conseils citoyens. Avec la volonté de donner à voir une photographie plus sensible de ce que sont devenues ces instances de démocratie participative, elle propose également de soulever les réussites et les bonnes pratiques, mais aussi les

points de vigilance qui se dégagent au regard des situations locales et en écho avec le contexte. Cette démarche cherche enfin à faire émerger des pistes de réflexion et d'action à l'aune du bilan.

La méthode d'enquête a constitué en un recueil de données suivant deux approches : un volet quantitatif via un questionnaire adressé à tous les conseils citoyens de Bretagne et Pays de la Loire ayant totalisé 77 réponses apportées par les conseillers citoyens de 33 conseils citoyens différents sur 55 actifs ; un volet qualitatif, visant à questionner un panel d'acteurs prenant part à différents niveaux aux conseils citoyens et se traduit en 35 entretiens totalisant 43 heures d'échanges : 17 conseillers, 7 animateurs, 6 agents territoriaux, 2 délégués du préfet, 3 formateurs.

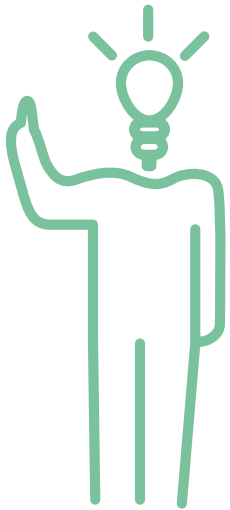
Il est à rappeler que les résultats issus de cette enquête sont soumis à plusieurs biais. Les réponses au questionnaire ont pu être contraintes par la barrière du numérique, le questionnaire ayant été délivré par mail, la surreprésentation et la sous-représentation de certains conseils citoyens, certains d'entre eux n'ayant pas pu recevoir le questionnaire ; enfin la subjectivité de l'interprétation des questions. Les entretiens ont, du fait du contexte sanitaire, été en grande partie réalisés par visioconférence ou par téléphone ce qui a pu influencer sur le contenu des échanges

Les citoyens de Bretagne et Pays de la Loire

586
conseillers
citoyens



1 Axes d'analyse

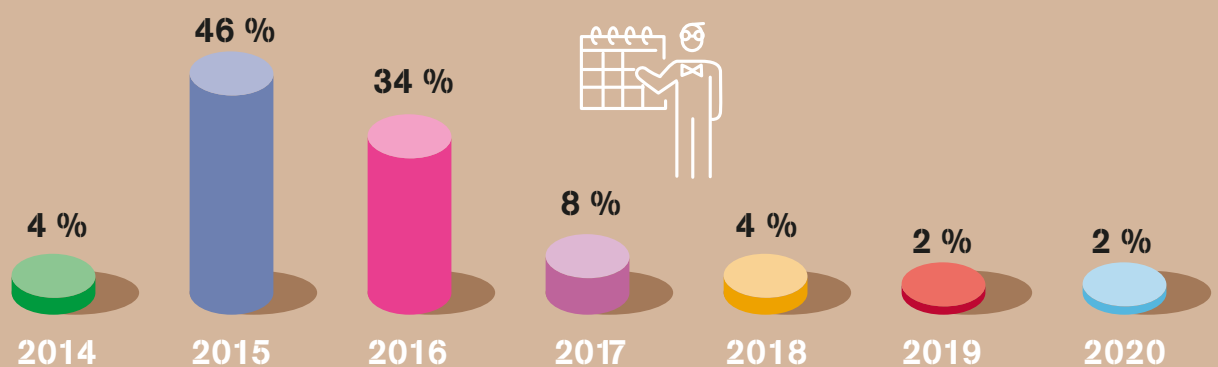


On peut dénombrer autant de rôles attribués aux conseils citoyens que de conseils citoyens, chaque réalité locale ayant sa propre perception de ce que la loi attend d'eux. Avec les renouvellements successifs qu'une partie d'entre eux a connu, les rôles viennent à être questionnés de nouveau.

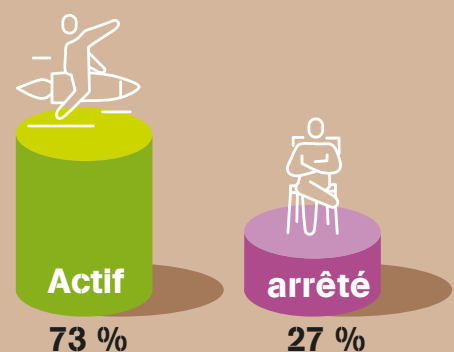
« Avec et pour les habitants » comme le souligne un conseiller citoyen, ces instances de démocratie participative se veulent en effet être à la fois un espace d'initiatives et de lien social en proximité avec les habitants sur le quartier et un espace de représentation quand ils viennent porter les intérêts des habitants et du quartier auprès des partenaires du contrat de ville. Perçus par certains comme un espace d'insertion sociale voire professionnelle, par d'autres comme un espace de revendications, les conseils citoyens restent avant tout des espaces d'expérimentation. L'enjeu commun, du conseiller citoyen au représentant de l'Etat en passant par l'agent territorial, n'en reste pas moins l'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers populaires.

Avant toute chose, le rôle attendu des conseils citoyens n'est-il pas d'être des acteurs de la politique de la ville ?

En quelle année ont été créés les conseils citoyens ?



Quelle est la situation des conseils citoyens aujourd'hui ?



A / Portrait des conseils citoyens

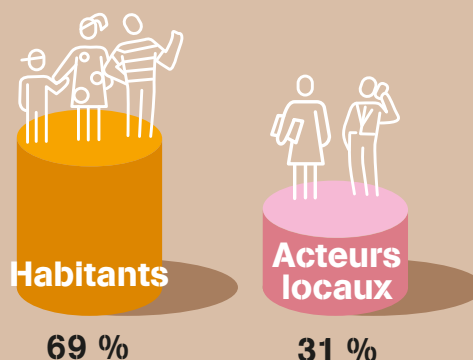
Des profils tendant vers une certaine homogénéité

Avec 78% de personnes de plus de 50 ans et 40% de personnes à la retraite, on recense une surreprésentation de certains profils et la sous-représentation d'autres, notamment des jeunes. Malgré des situations locales où un genre prédomine sensiblement sur l'autre, on observe dans l'ensemble une certaine mixité femme-homme. Cependant, force est de constater qu'il existe un manque de diversité au sein des habitants et des acteurs locaux mobilisés.

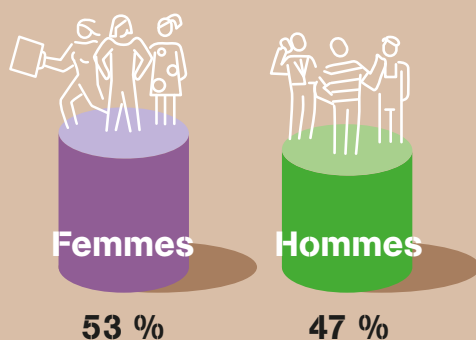
En effet, le collège acteurs locaux représente un tiers des conseillers citoyens avec une présence forte de bénévoles associatifs plutôt que de salariés de structures locales et peu de commerçants.

L'articulation entre le collège d'acteurs locaux et le collège habitants est à questionner notamment par rapport à l'ambition initiale d'aider à une structuration du collectif. En effet, certains représentants de structures locales peuvent être une ressource pour les conseils citoyens et mettre leurs compétences et leur réseau professionnels au service des actions du conseil. Néanmoins, tous ne parviennent pas à trouver leur place, la difficulté pouvant venir d'un manque d'intérêt à être représenté dans le conseil, préférant d'autres instances où se réunir entre acteurs locaux ou défendre un intérêt propre.

Répartition dans la composition des collèges habitants et acteurs locaux



Répartition femmes/hommes parmi les conseillers



Composition

« L'envie d'agir pour son quartier » : leitmotiv des conseils citoyens

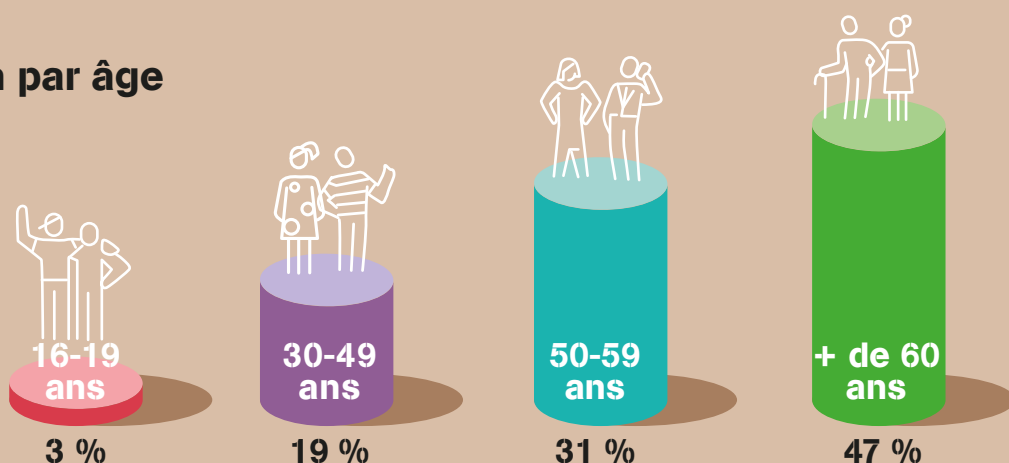
Les motivations à l'engagement des conseillers citoyens, habitants et acteurs locaux confondus, sont multiples, mais l'envie d'agir pour son quartier et pour les habitants ressort parmi toutes. Disposant de la liberté du choix et du mode d'action, les conseils citoyens bénéficient d'un réel pouvoir d'action.

Pour certains, l'avènement d'un projet conforte leur présence en tant qu'acteur et se fait la traduction de la finalité du conseil citoyen.

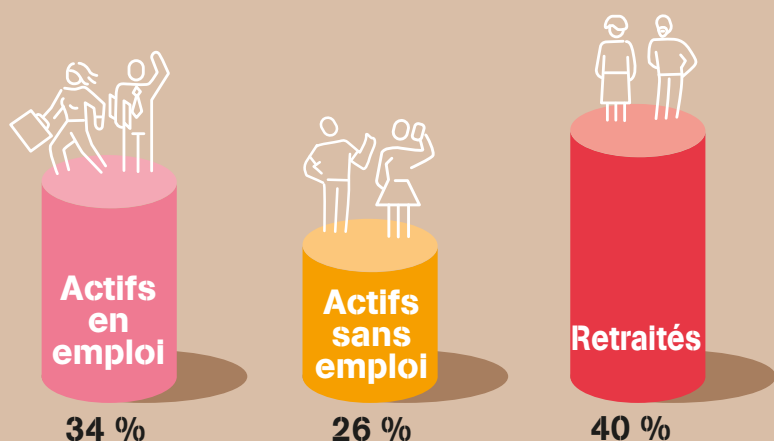
D'autres au contraire se questionneront sur le rôle du conseil citoyen : est-il d'animer le quartier ou bien d'initier des projets à partir des besoins soulevés par les habitants et de s'appuyer sur les acteurs du quartier et des habitants pour les mettre en œuvre ? Il y a un enjeu à ne pas faire « à la place de » ou d'être en concurrence, d'autant plus que mener des animations de convivialité ou des événements comporte le risque de flouter le rôle des conseils citoyens vis-à-vis d'acteurs locaux menant le même type d'actions.

Malgré tout, les actions entreprises ne sont pas systématiquement pensées dans l'animation du quartier uniquement : l'objectif recherché est aussi de relayer. Les conseillers et conseillères citoyens se voient comme des relais, faisant le lien avec les habitants, notamment celles et ceux qui sont les moins entendus, pour recueillir leur parole et les informer.

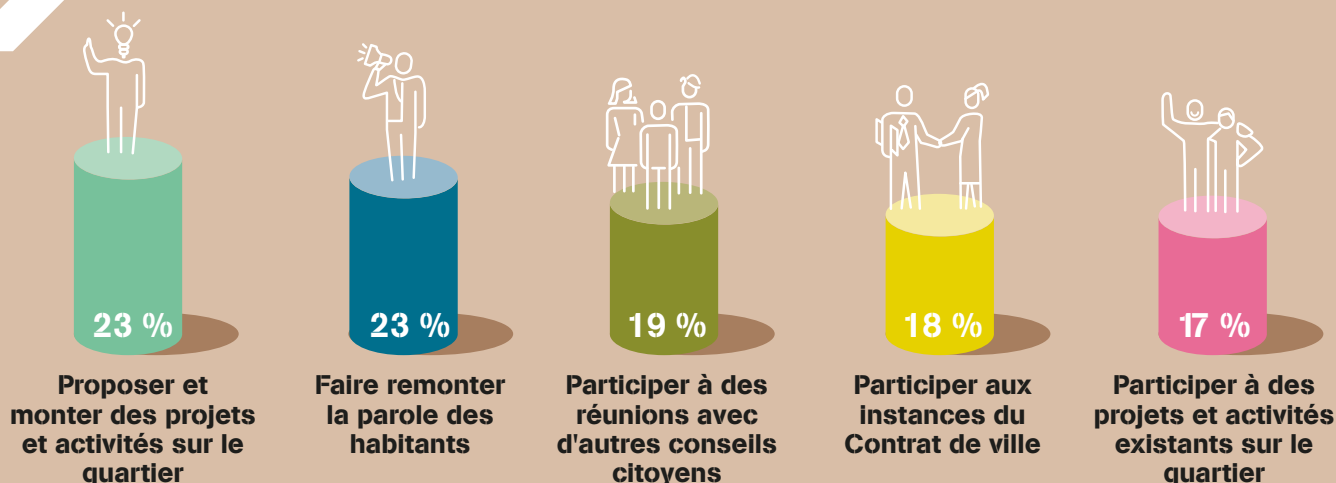
Répartition par âge



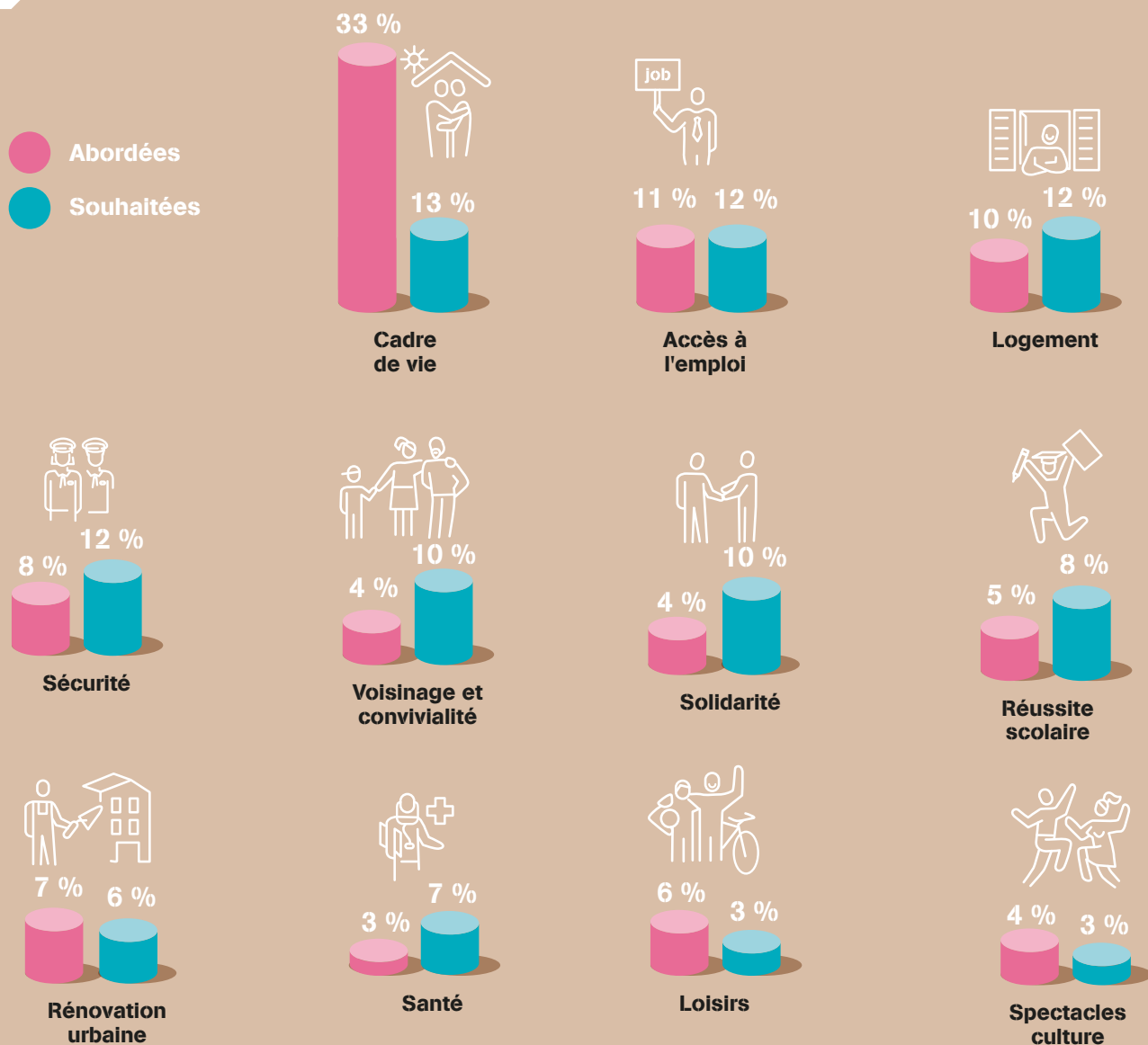
Situation professionnelle des conseillers



Les activités du conseil citoyen



Thématiques principales abordées et thématiques souhaitées



Actions

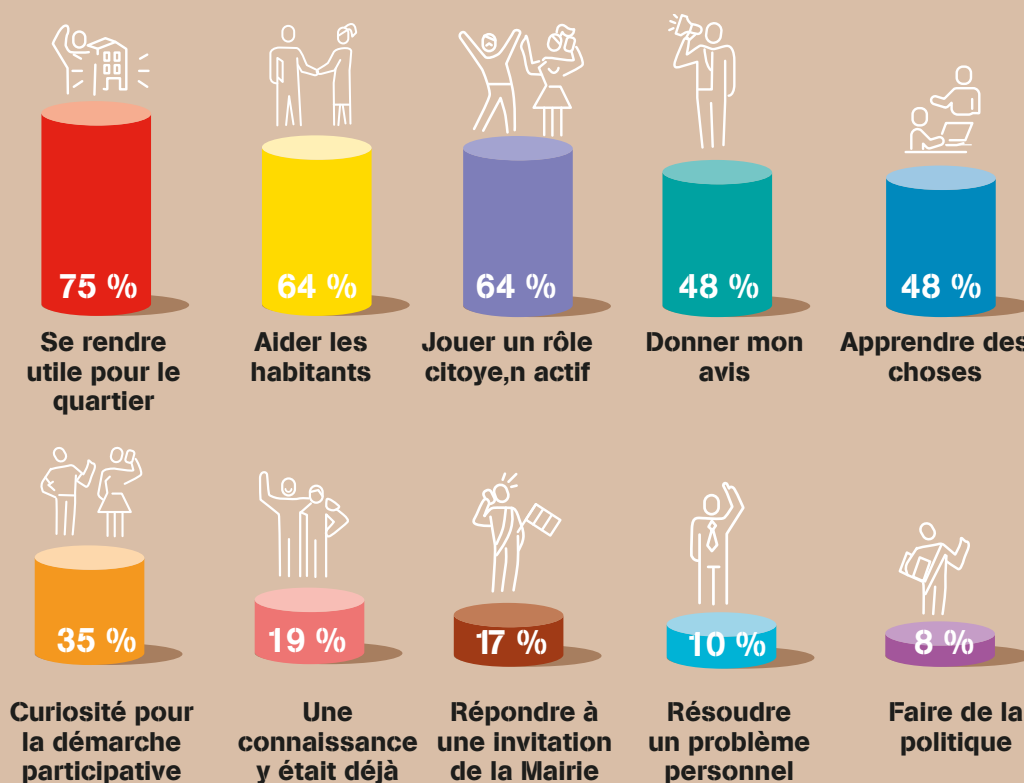
Un espace d'émancipation individuel et collectif

En s'engageant dans le conseil citoyen, les habitants développent des compétences collectives mais également individuelles. Ces compétences peuvent être un véritable outil d'insertion sociale et professionnelle.

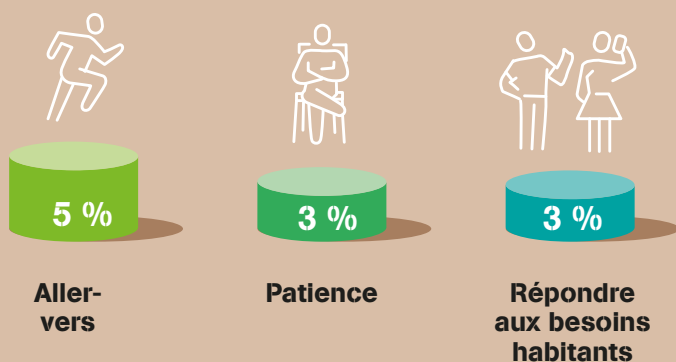
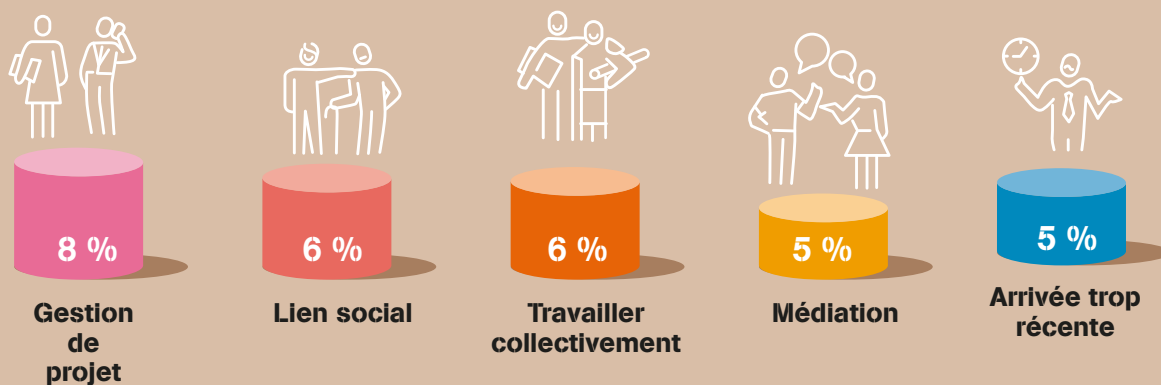
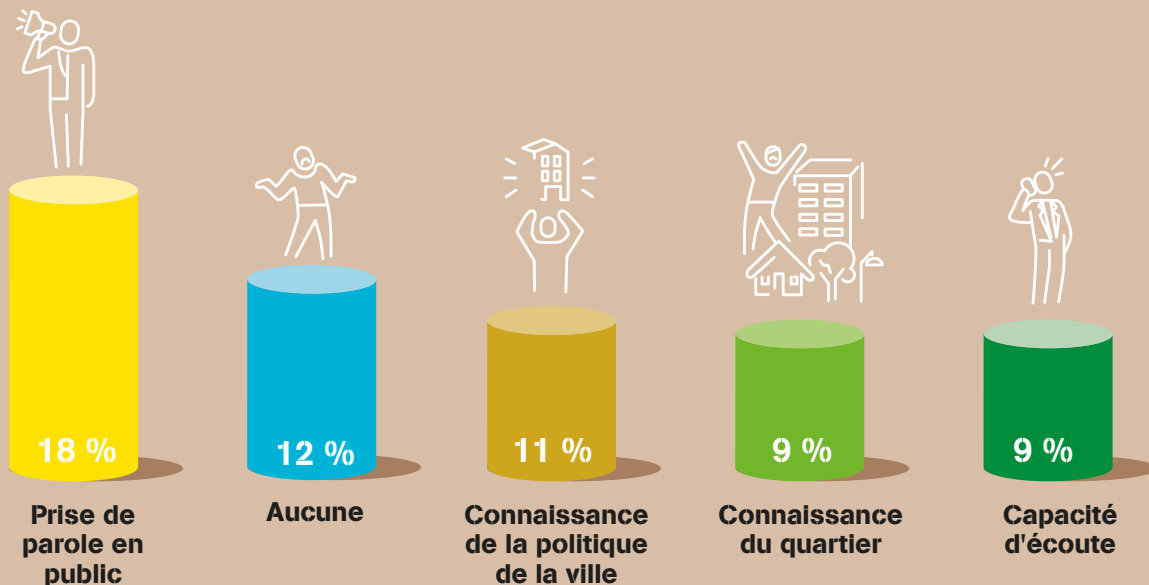
Rejoindre le conseil citoyen est pour certains une source de défis personnels, une ressource pour grandir individuellement, apprendre à avoir davantage confiance en soi, se sociabiliser, prendre la parole, écouter les autres... Mais c'est aussi, changer d'image sur son quartier, en comprendre les rouages institutionnels, être partie prenante de la vie locale et développer sa citoyenneté. Et tout cet engagement demande du temps.

Même si l'investissement des conseillers gagne en visibilité aux yeux des institutions, les aides proposées restent quant à elles trop souvent invisibles et donc peu utilisées par les premiers concernés. Plusieurs conseillers citoyens expriment le besoin d'une indemnisation ou d'une compensation pour ceux qui s'investissent en participant aux réunions ou en suivant des formations mais cela soulève la place que doit ou non tenir l'argent dans un espace de bénévolat ou d'engagement.

Motivations des conseillers à rejoindre leur conseil citoyen



Quelles compétences les conseillers citoyens ont-ils acquises?





La mise en place d'un congé d'engagement par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 est passée silencieusement alors qu'elle pourrait être un moyen pour les conseiller citoyens en activité de concilier activité professionnelle et engagement au sein du conseil citoyen. La loi vise à proposer un congé « accordé chaque année, à sa demande, sans condition d'âge » « à tout salarié membre d'un conseil citoyen dont la composition a été reconnue par le représentant de l'Etat [...] pour siéger dans les instances internes du conseil citoyen et participer aux instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain » ; méconnue, aucun acteur rencontré au cours de cette enquête n'a soulevé l'existence de cette loi



Préconisations

- Proposer un espace de dialogue une fois par an aux habitants les moins représentés du quartier
- Proposer aux jeunes d'autres formats d'engagement concret et/ou espace de dialogue sur des temps plus ponctuels
- Imaginer de nouveaux outils de recueil de paroles (carte, cahier de doléance, stand sur les événements publics du quartier...) et pour cela accompagner et diffuser les formations « aller vers » et « recueil de paroles »
- Penser l'action en lien systématique avec la parole des habitants
- Valoriser l'engagement en proposant des compensations « faciles » : abonnement de transport, carte de musée, de piscine, place à des événements
- Valoriser l'engagement en rendant visibles et lisibles les VAE (Validation des Acquis d'Expérience)
- Créer une carte nationale des conseillers citoyens

B / Fonctionnement et accompagnement

Des fonctionnements hybrides ou l'art de faire collectif en considérant les singularités

Les modes de fonctionnement et d'organisation diffèrent d'un cas à l'autre. Cette liberté de structuration (association, collectif...) particulière au dispositif est l'un des socles de l'autonomie mais nécessite d'être accompagné pour définir son propre cadre.

Parmi les conseils citoyens ayant répondu, 43% d'entre eux fonctionnent en groupes de travail pour organiser le fonctionnement interne et pour mener des projets en groupes. Certains ont systématisé un fonctionnement en binôme, l'enjeu était avant tout de cumuler intérêt commun pour le sujet et bonne entente entre les personnes.

Dans le cas où une collectivité compte plusieurs conseils citoyens, on observe fréquemment que des inter-conseils se sont constitués à l'initiative des conseillers et conseillères, de la structure porteuse ou de la collectivité elle-même. Si son rôle peut différer d'un cas à un autre, cet espace se veut être un cadre favorisant l'échange d'informations, le partage d'expériences, le rassemblement d'opinions pour constituer un poids plus significatif. Ces temps de rencontres sont des outils précieux entre conseillers permettant non seulement de prendre du recul, mais aussi de se sentir plus fort, de perdre moins d'énergie et d'avoir un peu d'inspiration.

On peut constater que des référents officiels ou officieux, parfois malgré eux, se mettent en place dans les groupes. Ces postes de référents, assimilés à des leaders sont majoritairement endossés par des membres avec plus ou moins d'ancienneté dans le groupe et ayant ou ayant eu une activité professionnelle ou bénévole significative.



Statut légal des Conseils citoyens



5 %

Association



35 %

Portage par structure accompagnatrice



60 %

Sans statut juridique



À Nantes Métropole deux outils ont été développés pour favoriser la synergie entre les conseils citoyens :

- Le « café conseil », espace pour échanger sur des thématiques particulières (comment faire son épicerie solidaire, intervention d'un cabinet d'étude pour échanger sur la situation socio-économique des QPV de NM)
- Les « inter-conseils », espace pour se rencontrer, se donner des nouvelles, insuffler des dynamiques d'action commune via la création de groupes de travail (ex d'un groupe de femmes pour travailler sur les droits de l'enfant)

Le mode de recrutement, un des enjeux de la mobilisation de nouveaux membres

Parmi les conseillers et conseillères citoyens du collège habitants, plus de 3/4 des membres actuels sont venus volontairement contre 11% d'habitants arrivés à la suite d'un tirage au sort administratif, ces derniers ayant du mal à trouver leur place dans le dispositif.



Quand une campagne de recrutement est programmée, il importe de veiller en amont à ce que « le mode de désignation intervienne à un moment où les gens ont entendu parler du conseil citoyen »

Bien que le tirage au sort soit un mode de recrutement insufflé par la loi, il apparaît que le volontariat reste le mode fondamental à la mobilisation.

Quand une campagne de recrutement est programmée, il importe de veiller en amont à ce que « le mode de désignation intervienne à un moment où les gens ont entendu parler du conseil citoyen », comme le souligne une déléguée du préfet. La mobilisation passe avant tout par le contact et la présence sur le terrain, ce qui implique du temps et des ressources humaines. La cooptation par des pairs mobilise la plus grande part des membres. Cependant, cette mobilisation induit de fait une diversité moindre que ce que vise le tirage au sort avec le risque d'entre soi.

Le tirage au sort quant à lui demande un processus de mise en œuvre exigeant et chronophage. Les listes administratives utilisées sont critiquables car pas toujours ouvertes au plus grand nombre, chacune discriminant une partie de la population : « sur les listes électorales, tu n'as pas les populations étrangères, tu n'as pas les moins de 18 ans, tu n'as pas les gens qui ne s'inscrivent pas et il y en a de plus en plus, [...] sur la liste des bailleurs sociaux, c'est le chef de famille qui était à chaque fois cité et, ça ne semblait pas très pertinent, souvent ce sont des hommes » (agent territorial).

Le tirage au sort peut être perçu comme une obligation pour ceux qui sont concernés et une discrimination pour ceux qui n'ont pas été nommés. Il y a un premier enjeu à proposer une meilleure compréhension de la démarche pour les personnes tirées au sort.

On relève également une vigilance à avoir quant à une tendance qui se développe avec le temps : le « phénomène d'autorité », exercé par les anciens conseillers et conseillères



sur les listes électorales, tu n'as pas les populations étrangères, tu n'as pas les moins de 18 ans, tu n'as pas les gens qui ne s'inscrivent pas et il y en a de plus en plus, [...] sur la liste des bailleurs sociaux, c'est le chef de famille qui était à chaque fois cité et, ça ne semblait pas très pertinent, souvent ce sont des hommes.

citoyens vis-à-vis des habitants. Certains ne s'autorisant pas à venir dans le conseil citoyen à cause de la présence d'un membre, cet écueil interroge sur la question de la durée du mandat pour éviter ces dérives qui peuvent s'ancrer dans le temps ou encore de la phase d'intégration des nouveaux conseillers.

La distinction entre volontaires et tirés au sort peut au long court créer une différence de « statut » entre les conseillers et un rapport de force. Il y aurait un enjeu à réaffirmer et valoriser le libre engagement de tous.

Cependant, le tirage au sort apparaît aussi comme un révélateur de nouveaux engagements si l'acculturation est réelle et sincère. A l'image de ce conseiller citoyen de Nantes qui n'était pas mobilisé dans son quartier avant d'être tiré au sort et qui fait partie désormais de différentes dynamiques. La question centrale est donc celle de la légitimité ressentie et des outils de cette légitimité, outils aussi différents que la formation, l'accompagnement individuel, la compréhension réelle du cadre....

Pour finir, parmi les freins à la mobilisation des habitants, le périmètre de géographie prioritaire est parfois remis en cause.

Tout comme le tirage au sort, le périmètre est un élément constitutif du cadre de référence qui n'est pas toujours respecté.

Il peut être perçu comme une injustice, comme pour cette conseillère citoyenne habitant à la frontière du périmètre qui explique subir « les mêmes choses que les gens qui sont en face ».

Plusieurs conseils citoyens opèrent des stratégies pour permettre l'intégration de ces habitants institutionnellement délégitimés. On peut citer l'exemple d'habitants utilisant le biais d'une association située dans le périmètre du quartier pour pouvoir intégrer le conseil citoyen.

Certains voient un autre enjeu à remettre en cause le périmètre géographique : pourquoi restreindre les conseils citoyens aux seuls quartiers politique de la ville et ne pas les étendre aux autres quartiers des villes ou en milieu rural ? Les enjeux de précarité, d'exclusion ou d'accès à une forme de pouvoir d'agir vis-à-vis des institutions peuvent aussi y être forts.

Des accompagnements propres aux territoires

Malgré des disparités dans l'animation ou dans l'accompagnement donné, des similitudes sont constatées. Les animateurs sont chargés de l'animation des réunions plénières et visent à préserver un espace de confiance pour que chacun puisse prendre la parole tout en restant dans une posture de retrait.

Les animateurs jouent également un rôle dans les réunions des instances du contrat de ville et leur préparation. Cela se traduit notamment par l'accompagnement à la compréhension des instances, au suivi des invitations, à l'appui dans la préparation de leur prise de parole, et parfois à être les porte-paroles des conseillers citoyens s'ils ne se sentent pas en mesure de le faire. La gestion administrative est également une part importante de leurs missions.

J'aimerais parfois les accompagner bien plus, ou j'aimerais bien les accompagner ailleurs, mais là c'est toute ma frustration.



Les animateurs témoignent de leurs difficultés à rester en retrait dans la prise de décision avec une influence consciente ou non. Certains peuvent aussi avoir de la frustration par les limites du rôle : « j'aimerais parfois les accompagner bien plus, ou j'aimerais bien les accompagner ailleurs, mais là c'est toute ma frustration ».

Il faut néanmoins soulever le risque de dépendance à l'accompagnement et pour certains conseillers et conseillères citoyens celui de se « laisser porter » par l'animateur.

Trois principaux types d'acteurs se dégagent dans l'accompagnement des conseils citoyens :

- **Les adultes-relais**

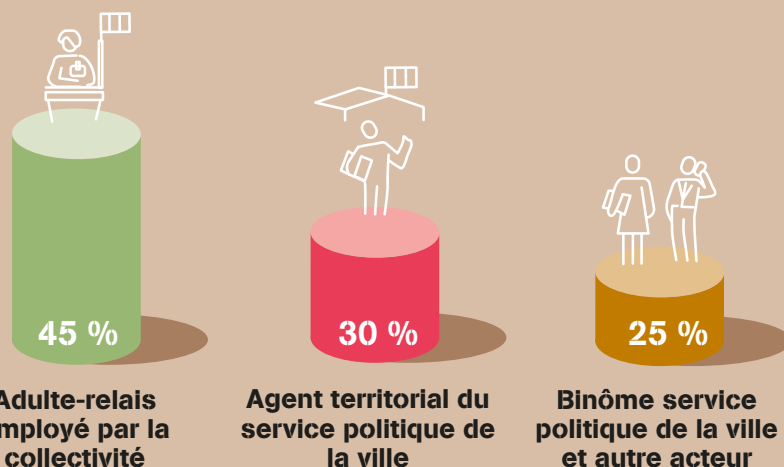
Au-delà du rôle commun aux différents profils d'animateur, c'est la question du temps dédié qui influe sur les spécificités propres à chaque profil. Ainsi, l'adulte-relais dispose d'un temps dédié relativement important, notamment en comparaison à l'agent territorial, lui permettant de maintenir une dynamique de groupe et une vivacité qui limite le risque de « baisse de motivation ».

- **Les agents territoriaux**

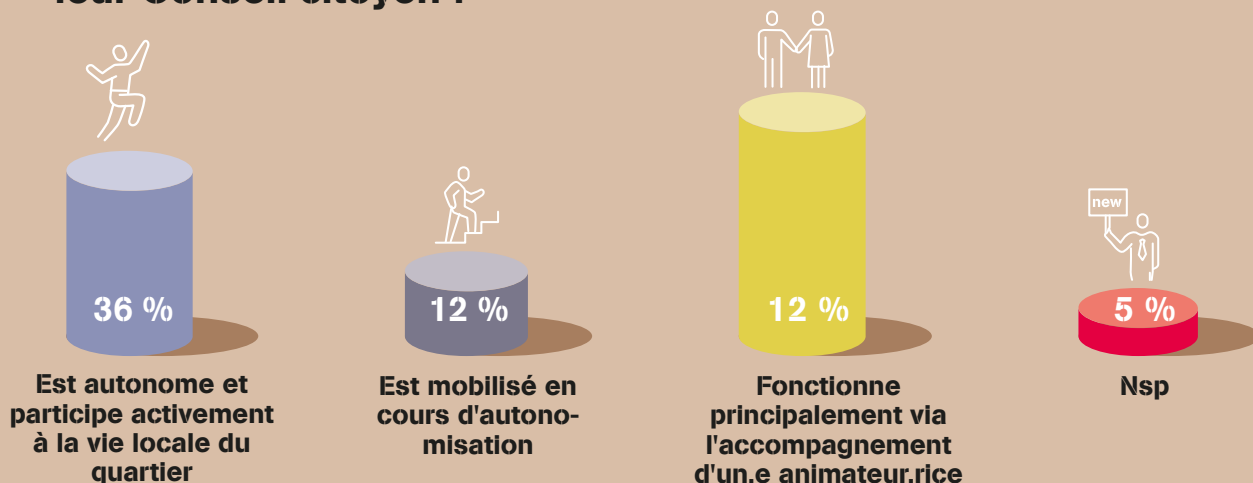
Leur positionnement au sein de la collectivité fait d'eux des facilitateurs clés vis-à-vis de l'institution permettant selon cette conseillère citoyenne d'avoir « une vision de proximité de la vie des habitants, ils connaissent les réseaux, les positionnements, la politique locale ».

« Je suis plus là pour le contrat de ville et pour faire avancer le quartier que pour représenter la collectivité. »

Qui s'occupe de l'animation ?



Les conseillers estiment que leur Conseil citoyen :



La position particulière des agents territoriaux nécessite de rappeler, malgré leur proximité induite avec la collectivité, leur statut de fonctionnaire qui leur confère une neutralité. Malgré l'étiquetage auquel, ils peuvent être rapportés, ils essaient de se faire l'incarnation du contrat de ville : « je suis plus là pour le contrat de ville et pour faire avancer le quartier que pour représenter la collectivité »

Afin de limiter les tensions, l'installation d'une confiance est nécessaire impliquant une posture de transparence, de bienveillance et d'authenticité. Leur manque de temps vis-à-vis des autres « types » d'animateurs rend leur présence moins systématique ce qui, malgré, l'attractivité et la dynamique générées par leur présence, limite leur capacité d'accompagnement.

• L'animation par une structure d'accueil

Ces structures extérieures et leurs professionnels ont une appétence à une expertise de la construction et de l'accompagnement des collectifs. Pour une accompagnatrice, son rôle est davantage dans le soutien du collectif que dans le soutien à l'action, ce qui se traduit par le fait d'être capable de « construire avec eux un cadre suffisamment strict pour que les gens se sentent à l'aise et suffisamment souple pour qu'ils se l'approprient. »

La neutralité est, en principe, une moindre difficulté pour les animateurs de structure extérieure avec une moindre dépendance aux institutions. Il y a cependant un enjeu de posture à adopter pour la structure extérieure. Selon une animatrice « une structure d'adossement est indispensable pour pouvoir aider ce collectif d'habitants à ne pas se scléroser et à ne pas s'envenimer [...], la question qui se pose, c'est pas n'importe quel tiers. À partir du moment où la tierce personne morale n'a rien à gagner, ça va ».

Indépendance ne signifie pas absence d'autonomie. Les structures extérieures sont perçues par les membres des conseils citoyens comme un accompagnateur au lancement du conseil citoyen et comme « un interlocuteur privilégié qui aide pour que le conseil citoyen marche bien et puisse avancer tout seul ».

L'accompagnement proposé facilite néanmoins une autonomisation croissante des groupes, la montée en compétences des membres y contribuant, ce qui conduit à la mise en retrait progressive de l'animateur. L'enjeu serait donc de leur donner cette autonomie en leur fournissant « les moyens d'agir seuls ».

« construire avec eux un cadre suffisamment strict pour que les gens se sentent à l'aise et suffisamment souple pour qu'ils se l'approprient »



Quel que soit le statut de l'animateur, le travail demandé pour faire vivre le conseil citoyen rend indispensable le rôle de l'accompagnateur et un certain nombre de conseillers et conseillères semblent ne pas envisager un arrêt de l'accompagnement qui mettrait en jeu la viabilité du conseil citoyen.



Plusieurs conseils citoyens ont installé un fonctionnement en co-animation entre un agent territorial et un autre professionnel, adulte-relais de la collectivité ou salarié d'une structure extérieure. Ce mode d'accompagnement a tendance à se révéler fructueux dans les différentes expérimentations, répondant aux difficultés liées à l'animation, favorisant un équilibre entre proximité avec la collectivité et autonomie.

Des moyens financiers et logistiques indispensables

Avec un budget annuel moyen échelonné autour de 2 000 €, on peut s'interroger sur la liberté d'action des conseils citoyens. A proportion égale, leurs sources principales de financement proviennent de subventions publiques dont l'intercommunalité, la mairie et l'Etat. A cette hauteur, le budget sert avant tout à financer le fonctionnement habituel du conseil citoyen, soit les temps de convivialité, la formation, la petite logistique, des outils de visibilité mais aussi le remboursement des frais de transport, ou encore le remboursement des frais de garde pour les parents qui ont besoin de faire garder leurs enfants pour pouvoir participer à la réunion.

Lorsque le conseil citoyen est porté juridiquement par une structure extérieure, cette dernière peut apporter son ingénierie financière et se porter garante en se posant comme un intermédiaire pour les demandes de financement.

Quand on parle d'autonomie financière, la question de la mise en association est souvent avancée. En Bretagne et Pays de la Loire, seuls 5% des conseils citoyens sont constitués en association.

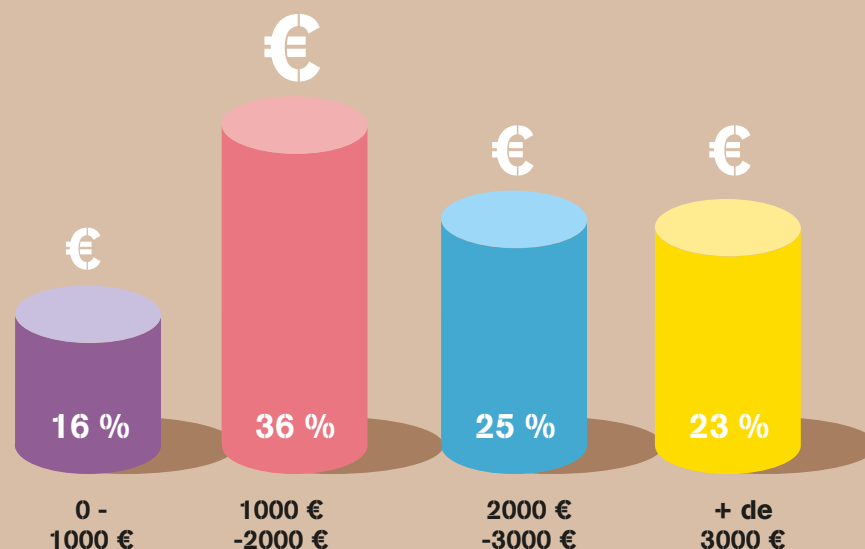


Se sentir enfermé et notamment dans des rôles un peu traditionnels de l'association

La création en association entraîne plusieurs questionnements ; notamment pour les conseillers celui « d'être enfermé et notamment dans des rôles un peu traditionnels de l'association » liée à la nomination de responsables pouvant également mettre en jeu des questions de prise de pouvoir.

Une autre explication à la volonté des conseils citoyens de ne pas se mettre en association est aussi de ne pas faire double-emploi face aux associations d'habitants déjà présentes.

Quel est budget annuel moyen des Conseils citoyens ?





Le conseil citoyen de Fontenay-le-Comte, s'est mis en association pour des raisons pratiques de demande de financement pour une indépendance dans les actions menées vis-à-vis de la collectivité.

Si ce statut lui permet de ne plus dépendre de la municipalité pour financer ses projets, les compétences requises et le temps nécessaires pour réaliser ces recherches de financement nécessitent l'ingénierie de l'agent territorial.

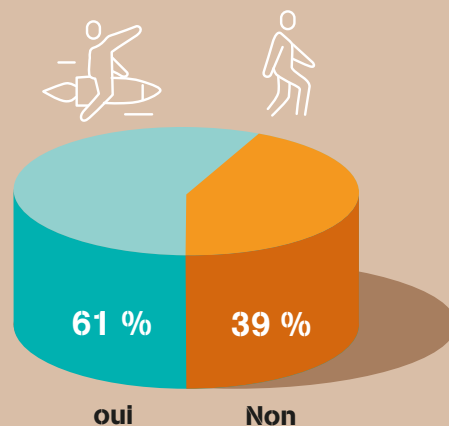
Avec un budget de 15000€ annuel pour financer intervenants, formation et matériel servant une diversité de projets notamment dans le domaine environnemental, le prochain projet est d'acquérir un véhicule pour ne plus dépendre logistiquement de la mairie ou d'association et pouvoir transporter du matériel pour le potager partager et réaliser des déplacements pour les sorties notamment vis-à-vis des personnes non motorisées ou à mobilité réduite.

La formation, un outil concret au service des conseillers

Il existe aujourd'hui une diversité de ressources d'apprentissage tant en termes de format que de contenus avec des formations réalisées par différents types d'acteurs. Les formations visent à apporter un accompagnement autre que celui fourni par les animateurs des conseils citoyens. Un des enjeux est que chaque conseiller dispose du niveau de compréhension nécessaire pour appréhender au mieux son environnement notamment ce qu'est la politique de la ville en général. Ces moments sont des occasions pour les conseillers citoyens d'apprendre à se connaître, d'échanger pratiques et expériences.

Un deuxième enjeu est que nouveau conseiller ou plus chevronné disposent du même niveau d'information et de formation. Cela vient poser la question de l'intégration et du transfert de savoirs. Pour y répondre une formatrice propose d'initier des formes de parrainage entre anciens et nouveaux conseillers pour que les plus aguerris accompagnent les nouveaux dans les temps de formation. Cette idée même de chapoter pourrait être plus largement pensée dans l'accueil et dans l'intégration des nouveaux conseillers citoyens afin de pouvoir leur proposer des repères bienveillants à leur arrivée.

Les conseillers ont-ils participé à une ou a des formations ?



Bien qu'étant proposés à tous, des freins empêchent certains conseillers de pouvoir participer à ces temps de formation.

La disponibilité est un frein significatif pour les conseillers citoyens mais depuis quelques années une évolution du format proposé a notamment été pensée pour faciliter l'accessibilité. Ainsi des formations initialement organisées sur plusieurs jours consécutifs ont été remplacées par des formats plus courts et se répétant à intervalles réguliers.



Préconisations

- Prendre suffisamment en considération le facteur humain dans le fonctionnement du groupe
- Assumer que la représentativité n'est pas l'alpha et l'oméga si les messages passés par les conseils citoyens sont d'intérêt général
- Informer les conseillers sur le champ des possibles en matière de structuration et d'organisation du Conseil Citoyen
- Assumer que le tirage au sort est plus lourd mais particulièrement démocratique justement
- Assumer qu'il nécessite : formation, temps et observation
- Proposer un périmètre plus élastique
- Initier des formes de parrainage entre anciens et nouveaux conseillers pour que les plus aguerris accompagnent les nouveaux dans les temps de formation
- Ritualiser les formations sous forme de parcours
- Instaurer une intermédiation entre conseil citoyen et institution pour une meilleure installation et pérennisation
- Mettre à disposition un local pour chaque conseil citoyen afin qu'il puisse être mieux identifié par les habitants

C - Relations aux territoires et aux institutions

Une légitimité en cours d'acquisition

Comme nous l'indiquent nos enquêtes, le constat est assez clair : la représentativité dans les conseils citoyens n'est pas réelle aujourd'hui. Recherchée, notamment par un mode de recrutement en partie basé sur le tirage au sort, on constate pour autant qu'être représentatif du quartier et de ses habitants est difficilement atteignable.

Malgré tout, on constate aujourd'hui une reconnaissance croissante des conseils citoyens par les acteurs institutionnels se traduisant par une invitation plus systématique aux instances de la politique de la ville.

En tant qu'habitant.e.s des quartiers, les conseillers et conseillères sont perçus.e.s aux yeux des partenaires du contrat de ville comme les « experts » de leur territoire. Leur regard de citoyen permet d'apporter des idées neuves auxquelles les partenaires n'auraient pas pensé de prime abord. Cependant, malgré l'objectif affiché d'une co-construction du contrat de ville entre le conseil citoyen et les partenaires, force est de constater que le niveau de participation des conseillers tend à ne pas dépasser celui de la consultation. A ce titre, ils sont sollicités pour aider à la décision en donnant leurs avis et disposent d'un droit de regard consultatif mais pas décisif. Ceci explique notamment que 56% des conseillers et conseillères citoyens estiment la participation du conseil citoyen au contrat de ville symbolique, contre 40% à la juger impactante, 4% la juge inexistante.

Certains conseillers sont demandeurs d'un rôle plus fort. Pour d'autres avoir un niveau de participation plus élevé semble difficile « on est invités, on est écoutés quand-même, je ne vois pas comment on pourrait avoir plus ».

Le seul contexte où la co-construction peut prendre place concerne les projets initiés par le conseil citoyen lui-même. Il est utile de préciser que des sujets ont été mis à l'ordre du jour des prorogations de certains contrats de ville à la faveur des actions mises en place par les conseils citoyens.

Dans cette lignée, il apparaît moins surprenant de constater l'absence d'évaluation de la participation des habitants au contrat de ville, empêchant de mesurer le niveau de participation réel des conseils citoyens à la politique de la ville.

on est invités, on est écoutés quand-même, je ne vois pas comment on pourrait avoir plus



Il ressort le sentiment que certaines instances du contrat de ville, notamment le comité de pilotage sont plus ou moins ouvertes à la participation et que le conseil citoyen y a davantage le rôle de spectateur que d'acteur.

Initié par l'État, le dispositif a pu être perçu avec méfiance et désintérêt par les collectivités à son lancement.

Les conseils citoyens situés en projet de renouvellement urbain peuvent être sollicités par les institutions pour du recueil de parole auprès des habitants ou de la concertation. Cependant, du fait de la complexité des enjeux et de la technicité des projets portés, le sentiment d'être écouté est parfois moindre. Ce sentiment s'explique notamment par la méconnaissance technique des conseillers et conseillères sur les projets urbains et limite effectivement une plus ample participation notamment en amont du projet ce qu'explique une conseillère citoyenne : « le citoyen est frustré de quelque chose mais [...] on ne peut pas aller dans les projets si on n'a pas fait de formation pointue. »



Afin de rendre davantage visible et de valoriser la parole du conseil citoyen dans les prises de décision, la collectivité de Saint-Nazaire a réalisé un livret de programmation dans lequel sont indiqués parmi les projets financés dans le cadre du contrat de ville ceux qui ont bénéficié de l'approbation des conseils citoyens et la motivation à ce choix, « manière de communiquer sur leur rôle et sur les choix qu'ils font » (agent territorial).



À Brest, les conseillers et conseillères citoyens ont participé à un travail entre pairs réunissant tous les partenaires du contrat de ville sur la prolongation de ce dernier dans une logique de croisement des savoirs : les conseillers citoyens « ont pu teinter la feuille de route du contrat de ville avec les objectifs du contrat de ville pour le territoire brestois, de ce qu'étaient aussi leurs préoccupations frottées à celles des institutions et des associations [...]. Là on se dit qu'on a réussi quelque chose et qu'ils sont pleinement dans leur rôle de porter leurs problématiques de quartier et de les confronter aux partenaires et aux décideurs, de faire bouger les lignes ».

Une acculturation à double sens

La démocratie participative, si elle est un espace à approprier pour les habitants, elle n'en reste pas moins une nouveauté pour les acteurs institutionnels et donc une expérimentation pour tous.

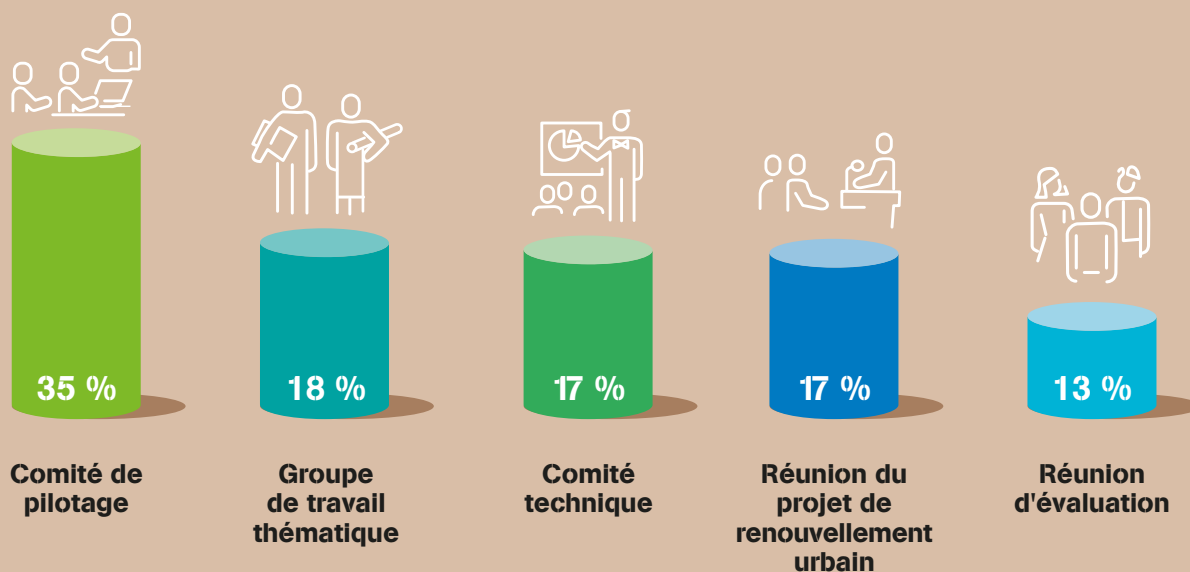
Participer aux réunions et intervenir est un exercice exigeant et redouté qui demande de la préparation et une certaine aisance. Les animateurs et les agents territoriaux ont joué, notamment dans les débuts, un rôle fort pour accompagner cette prise de parole. Cependant, on constate que ce sont souvent les mêmes qui viennent représenter le conseil citoyen dans les instances, cet exercice de citoyenneté reste donc l'apanage de quelques-uns. Les formations proposées sont un moyen pour venir contrebalancer les écarts possibles entre habitants plus ou moins aguerris à l'exercice.

Offrir cet espace de participation permet aux conseillers et conseillères de mieux appréhender et de clarifier le rôle des instances du contrat de ville, celui des institutions et d'en connaître les acteurs.

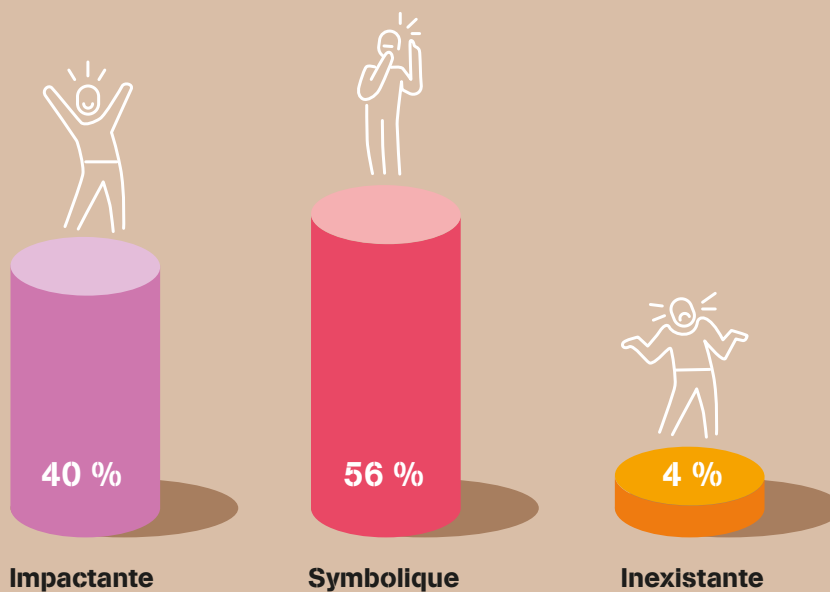
Si cette participation demande aux conseillers citoyens d'apprendre à connaître les codes, elle appelle aussi à casser ceux des acteurs institutionnels.

Du côté des institutions, des efforts sont entrepris et des résultats sont observés : un temps de parole respecté, des conseillers qui se sentent écoutés, de mieux en mieux intégrés et une parole prise en considération et intégrée dans l'ordre du jour des réunions.

Quelles sont la ou les instances du contrat de ville auxquelles le conseil citoyen participe ?



Comment les conseillers qualifient-ils la participation du conseil citoyen au Contrat de ville ?



Cependant, un point d'ombre : être tenu informé tardivement et ne pas avoir tous les documents qui seront évoqués dans la réunion freinent les conseils citoyens à une préparation optimale et une participation éclairée. L'information étant la condition initiale à la participation, ce constat observé à plusieurs endroits peut être perçu comme une inégalité des savoirs entre les conseils citoyens et les autres parties-prenantes. La temporalité reste également un frein important à la participation des habitants dans ces instances. Avec des réunions organisées en journée, demander une mobilisation d'habitants ayant leurs réalités professionnelles et personnelles pose un problème d'accessibilité et interroge sur la volonté réelle de les inclure davantage. En résulte une surreprésentation des personnes retraitées nuisant à la qualité démocratique et source de frustration pour ceux dont la participation est empêchée.



À Dinan à chaque début de réunion plénière pendant un quart d'heure l'élu référent vient à la rencontre des conseillers ; avec du recul, les conseillers et conseillères citoyens « apprécient d'avoir des réponses plus directement et que les choses qui ne vont pas puissent remonter directement aussi et puissent être traitées plus vite » explique l'animatrice ; pour éviter les risques de mainmise par l'élue, il a été décidé avec cette dernière qu'il n'était « pas pertinent de rester tout le long du conseil citoyen parce qu'il y avait des choses qu'elle n'avait pas forcément à savoir »



Préconisations

- Accentuer et favoriser les temps d'échanges et de rencontres entre acteurs institutionnels et conseils citoyens
- Augmenter l'interconnaissance des conseils entre territoires afin de mettre en lumière et favoriser les bonnes pratiques
- Organiser des formations autour du plaidoyer et développer la prise de parole en public
- Adapter les calendriers afin que les instances puissent réunir le plus d'habitants possible
- Permettre aux conseillers d'être intégrés à la rédaction du prochain contrat de ville
- Valoriser le collectif et l'individuel afin de rendre visible l'expérience et d'accroître la légitimité

2

Conclusion



Et après ...

Ces derniers mois, la crise sanitaire et les confinements successifs ont pu générer un essoufflement des conseils citoyens et/ou accélérer une situation déjà instable. Pour certains, le manque de membres actifs n'a pas permis l'émergence d'actions concrètes au sein du conseil citoyen pour faire face à la crise. Par ailleurs, l'adaptation en distanciel de toutes les formes de participation, que ce soit les réunions plénières, les réunions des instances du contrat de ville ou les formations, a fortement limité la participation des conseillers citoyens.

Malgré tout, cette crise a aussi généré d'autres constats, notamment ceux d'une solidarité et d'une autonomie grandissantes. De nouvelles actions ont vu le jour pour répondre à l'urgence et briser l'isolement. Ainsi, plusieurs collectivités se sont appuyées sur les conseillers citoyens pour identifier des personnes en rupture de liens pendant le confinement.

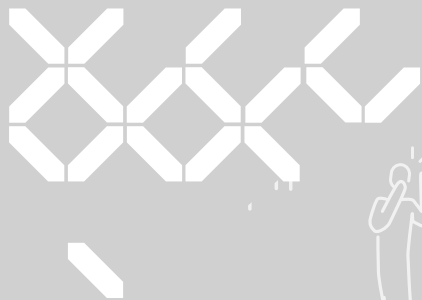
L'hétérogénéité de ces situations montrent toute l'ambivalence de ce dispositif unique en son genre ; l'absence d'un cadre fort de référence laissant la porte ouverte à de nombreuses expérimentations menées avec plus ou moins d'organisation et de méthodes.

Afin que les fondements de la Loi Lamy puisse réellement être portés dans les quartiers, il apparaît nécessaire de renforcer ce cadre pour que les conseillers puissent être pleinement impliqués dans le paysage de la politique de la ville.

Même si au fil des années, force est de constater que les conseils citoyens bénéficient d'une reconnaissance grandissante des institutions, des réflexions restent à mener sur les moyens alloués à la participation et à l'intégration dans le contrat de ville. Pour ce faire, une co-construction et un accompagnement régulier semblent essentiels afin de soutenir le pouvoir d'agir des conseils citoyens.

Références citées dans cet article

- *Panorama des Conseils Citoyens de Bretagne et Pays de la Loire : Les dynamiques engagées dans les territoires : bricolage de haute-couture*, 2018, Résovilles et le Collège Coopératif de Bretagne
- *Conseils citoyens de Nantes Métropole, les enjeux d'une légitimité*, 2020, Résovilles
- Zegierman-Gouzou, Marie. 2019. *Vers une norme locale de participation ? Mobilisations en quartiers populaires et rénovation urbaine*. Idées & Territoires, La Revue. Numéro 3. p. 21-26
- *Programme de co-évaluation des conseils citoyens dans le cadre des travaux de l'ONPV et avec le soutien du CGET, Synthèse nationale*, Rapport réalisé par Léa Billen, Avec la collaboration de Marie-Hélène Bacqué, Jeanne Demoulin, Romain Ladent, Jérémie Louis, Bénédicte Madelin, 2018
- *La démocratie participative inachevée, Genèse, adaptations et diffusions*, Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, 2010
- *De l'intérieur d'un conseil citoyen*, Gérard LÉVAL, 2019



Panorama des conseils citoyens



ResoVilles

Centre de ressources politique de la ville Bretagne Pays de la Loire
2 rue Meuris – 44100 NANTES – Tel : 02 40 58 02 03
contact@resovilles.com – www.resovilles.com

Octobre 2021 – ISBN : 979-10-92670-14-1