

Le 25 juin 2015

Dossier suivi par : Maria CUNHA  
Tél. : 01.85.58.61.14

[maria.cunha@cget.gouv.fr](mailto:maria.cunha@cget.gouv.fr)

[www.cget.gouv.fr](http://www.cget.gouv.fr)

## Etat des lieux de la mise en œuvre des conseils citoyens

La loi de février 2014 a souhaité faire de l'implication et de la participation des habitants des un élément central des nouveaux contrats de ville. Les conseils citoyens, rendus obligatoires dans chaque quartier prioritaire, permettent d'associer les habitants à la co-construction des contrats. Un an après la publication du cadre de référence, qui guide la mise en œuvre des conseils citoyens, quel bilan et quels enseignements peut-on tirer des premières expériences locales ? Dans quelle mesure la phase d'installation des conseils citoyens a-t-elle permis de faire avancer l'implication des habitants dans la vie de leur quartier et dans la gouvernance des contrats ?

### ***L'installation des conseils citoyens : état des lieux***

Force est de constater que l'« obligation » de créer des conseils citoyens a (ré)introduit chez les acteurs locaux la question de la place des habitants dans la politique de la ville, qui y était devenue très périphérique. Et la relance de ce débat constitue le premier fait marquant de cette première année, comme l'exprime tel chef de projet « la politique de la ville, je suis dedans depuis plus de 25 ans, la participation des habitants, on y a pensé et on n'y pensait plus, la loi nous oblige à y revenir ». Certes, face à cette « obligation » les réactions sont diverses : considérée comme une « chance » pour certains, elle suscite chez d'autres des interrogations, des réticences, voire des refus... mais elle n'a laissé personne indifférent. Concrètement, au-delà des débats que la mesure suscite, qu'en est-il de l'installation des conseils citoyens dans les territoires ?

Aujourd'hui, selon les informations remontées au CGET, environ 200 conseils citoyens<sup>1</sup> sont créés (ou sur le point de l'être). Si ce chiffre annonce aussi un frémissement et un (retour d') intérêt pour les démarches participatives dans la politique de la ville, il montre aussi qu'une partie des contrats déjà signés n'ont pas – ou pas encore – jugée prioritaire la constitution des conseils citoyens.

---

<sup>1</sup> Le questionnaire envoyé par le CGET aux Préfets recense au 1<sup>er</sup> juin 193 conseils citoyens, le Pôle pilotage et coordination des contrats 186.

## Trois attitudes

Nous rendons compte ici de trois types d'attitudes, trois cas de figure qui résument (quoique imparfaitement) les postures des acteurs locaux face à l'obligation qui leur est faite de créer les conseils citoyens :

- Il y a les territoires - minoritaires mais prometteurs - qui se sont saisis de cette obligation, l'ont adoptée et adaptée et ont enclenché, à l'occasion de la mise en place des conseils citoyens, une réflexion sur ce que peut être une véritable démarche participative. Des «groupes de projet» ou autres formes de réflexion/action y ont été créés, avec des configurations variables : dans certains sites les professionnels se sont mis seuls au travail, jugeant utile de s'associer entre eux avant d'ouvrir le groupe à d'autres ; mais dans d'autres sites des élus ont participé à ces démarches dès le départ et dans d'autres encore, des associations et parfois aussi des habitants....

Conduire une réflexion préalable prend du temps : ainsi, ces sites ne sont pas nécessairement les premiers à avoir validé la création de leur(s) conseil(s) citoyen. Mais on peut supposer qu'ils ont lancé les bases d'une entente ultérieure autour du fonctionnement futur de l'instance : des malentendus ont pu être levés, des situations-problème abordées, des craintes avouées et peut-être des écueils évités. Ces sites s'éloignent parfois d'une stricte conformité à la loi : certains ont choisi de ne pas procéder au tirage au sort mais ont travaillé à mobiliser des habitants non impliqués dans la vie locale ; d'autres ont élargi le conseil citoyen au-delà du territoire de la politique de la ville... ces chemins de traverse révèlent les décisions politiques des élus (souvent du maire), qui, en s'emparant du principe et de l'outil, souhaitent néanmoins l'adapter et faire valoir leurs choix.

- Il y a un deuxième type de territoires, où la construction de l'instance a primé sur la conduite du processus participatif. En souhaitant créer rapidement le conseil citoyen, les équipes ont fait l'impasse sur la réflexion commune préalable. Le souci d'être en conformité avec les délais donnés par l'Etat a pu accélérer la procédure. Certains parmi ces sites ont tout simplement (re)baptisé leurs conseils ou comités de quartier, transformant à la marge leur composition. D'autres ont limité les efforts et créé des conseils citoyens où la somme des membres des eux collègues se réduit à une dizaine de personnes le plus souvent cooptées, par exemple. Mais il y a aussi les sites qui se sont conformés à la loi, ont créé des instances nouvelles, procédé au tirage au sort... Mais c'est parfois dans tel conseil citoyen dont on a salué l'apparition précoce que certains habitants tirés au sort commencent déjà à partir... dans tel autre, qui a tiré au sort les habitants mais a négligé de rallier les forces vives du quartier, les associations se tiennent aux marges, refusant de siéger dans une instance dont la création a fait l'économie du processus de concertation. Dans d'autres encore elles rechignent à participer, trouvant la démarche contradictoire avec des réductions ou coupes de subventions récentes. Le chemin reste donc à parcourir pour bâtir la démarche participative qui confère un sens au conseil citoyen.
- Il y a aussi les territoires – ils sont majoritaires – où aucune démarche n'a encore été lancée. Les raisons avancées par les acteurs locaux sont multiples et parfois cumulatives. Ceux qui, débordés par «la tâche» de la construction des contrats, ont choisi de reporter la mise en place des conseils citoyens à une date ultérieure sont les plus nombreux. Ce choix, qui n'a pas toujours fait l'objet de discussions approfondies, résulte souvent de décisions prises par les professionnels et approuvées par les élus. Mais ces retards peuvent, dans d'autres territoires, procéder de choix politiques : certains élus estiment que des démarches participatives existent déjà dans leur ville<sup>2</sup>, d'autres que les conseils citoyens cantonnés au périmètre des quartiers prioritaires sont stigmatisants, d'autres encore auraient la crainte que ces instances, que la loi a voulues « autonomes », ne se retournent contre eux ou ne

---

<sup>2</sup> Il y a notamment des questions dans les villes où les conseils de quartier ont récemment été mis en place.

deviennent le refuge de leurs opposants<sup>3</sup> ; parfois des (més)ententes entre élus aux visions différentes ont pu retarder le processus ; les retards seraient nombreux dans les villes où il y eut des changements de majorité lors des dernières élections. Mais les positions des élus ne sont pas toujours figées et peuvent évoluer : ainsi, tel délégué du Préfet évoque comment certains élus, fort réticentes à l'idée de créer l'instance s'y seraient ralliés parce qu'une ville voisine, de même couleur politique, aurait créé la sienne...

Quels que soient les raisons des retards, la position de l'Etat local est ici déterminante. L'annonce de la co-construction de la politique de la ville avec les habitants suscite des espoirs et des attentes fortes. Un cadre a été donné pour la construction des conseils citoyens (la loi, le cadre de référence), qui impose des obligations mais laisse aussi une vraie marge de manœuvre aux initiatives locales. Le rappel ferme de la loi par les Préfets – qui a porté des fruits dans des nombreuses occasions, lorsqu'il est arrivé aux moments opportuns - devrait permettre l'évolution des situations où la mise en place du conseil citoyen a été retardée (ou bloquée).

### **Quelles avancées ?**

Les démarches participatives ont besoin de temps pour se construire. Mais peut-on dire que la phase d'installation des conseils citoyens a contribué à l'évolution des pratiques participatives dans les quartiers de la politique de la ville ?

On peut, dans tous les cas, faire quelques constats :

- L'acteur principal de la préfiguration des conseils citoyens est incontestablement la ville, qui (presque) partout a (co)piloté la démarche. A noter que rares sont les agglomérations qui ont choisi de porter la réflexion dans cette phase, y compris lorsqu'elles avaient déjà en charge auparavant la politique de la ville.
- Le duo chef de projet ville-délégué du préfet, que le cadre de référence suggérait pour conduire la préfiguration, a bien fonctionné dans un nombre important de projets et l'Etat a pu apporter un soutien technique et méthodologique et un rappel souple de la loi et des principes. Toutefois il n'a pas été systématiquement associé au processus local, soit parce que certaines villes ont souhaité le conduire de manière autonome, soit par manque de disponibilité.
- La phase de préfiguration des conseils citoyens semble avoir ramené vers la scène locale de la politique de la ville des nouveaux habitants. Le tirage au sort a été peu pratiqué<sup>4</sup>, les villes ayant massivement « contourné » l'obligation consignée dans la loi en pratiquant le tirage au sort à partir de listes de « volontaires » ; mais des habitants jusqu'alors inconnus des acteurs locaux ont pu malgré tout être repérés et mobilisés dans bien de sites, qui ont renouvelé leurs approches et introduit de la proximité : réunions de quartier, porte à porte, mobilisation par l'intermédiaire des associations, de quelques acteurs « relais » conquis à la démarche... A noter aussi l'arrivée dans les conseils citoyens d'associations communautaires<sup>5</sup> qui ne sont pas les interlocutrices habituelles de la politique de la ville.
- L'adaptation des postures, des manières de faire et de dire (des professionnels, des élus...) pour faire davantage de la place aux habitants ont été à l'ordre du jour. L'importance du langage est souvent évoquée, soit parce qu'il fallait rédiger un tract ou une affiche accessible au plus grand nombre, soit parce qu'il fallait aller à la rencontre des habitants, ... les acteurs locaux ont expérimenté la difficulté de se passer des sigles et du jargon professionnel, d'énoncer de manière simple ; les

---

<sup>3</sup> Nombreuses questions ont été posées par les Délégués du Préfet au CGET sur cette thématique et notamment sur la possibilité d'interdire - pour sauvegarder la « neutralité » - l'accès à l'un des collèges du conseil citoyen à des opposants municipaux qui se seraient portés volontaires. Ces questions révèlent tout autant les craintes des élus que les tentations possibles d'instrumentalisation de l'instance.

<sup>4</sup> Plusieurs villes n'ont pas adhéré à cette proposition, d'autres ont été déroutées par les difficultés d'accès aux listes et y ont renoncé, préférant se reporter sur les listes de volontaires ; certaines s'y sont attelées et le bilan et résultats de leurs démarches reste à faire.

<sup>5</sup> Nombreuses questions ont été posées au CGET par les Délégués du Préfet sur la (im)possibilité d'intégrer ces associations dans les collèges acteurs du conseil citoyen.

horaires des réunions, leur durée ont aussi été repensés. Certains territoires ont introduit des modes d'animation participative des réunions et des rencontres.

### ***Et maintenant?***

Pour que les conseils citoyens deviennent l'outil incontournable de la participation des habitants dans les quartiers de la politique de la ville, ils doivent, une fois installés, avoir les moyens de travailler et de s'affirmer pour pouvoir durer.

Trois défis nous paraissent importants à relever dans cette nouvelle phase, qui marque les débuts de l'organisation et de vie interne (et autonome) des conseils citoyens, dans des territoires où ils sont déjà installés.

### ***La question de l'ingénierie et de la formation***

Dans la phase de préfiguration et montage du conseil citoyen, les collectivités ont presque partout fonctionné avec des moyens constants, choisissant majoritairement de confier l'animation du processus au chef de projet. Les équipes n'ont pas été renforcées et très peu de sites ont fait appel à de l'ingénierie externe pour soutenir leur démarche.

Ce choix pourrait expliquer pourquoi le diagnostic initial des pratiques participatives, qui aurait pu mettre à jour les initiatives formelles mais aussi informelles et surtout les potentialités, se soit le plus souvent réduit à un recensement plus ou moins exhaustif des formes déjà connues de participation<sup>6</sup>.

Pourtant les sites qui ont bénéficié d'animations participatives et outillées dès cette phase<sup>7</sup> ont compris combien cette fonction compte, notamment si l'on veut travailler dans la durée avec les habitants. La phase d'installation des conseils citoyens révolue, il semble important qu'ils puissent bénéficier d'un apport d'ingénierie leur permettant de se construire de manière autonome, de bâtir leur objets de travail, de créer des temps et espaces de dialogue avec les autres habitants et les institutions... et de s'inscrire dans la durée.

- *l'animation du conseil citoyen* – Le cadre de référence proposait que cette fonction puisse être exercée, dans la phase du montage, par un binôme collectivité/Etat. Mais elle doit progressivement – et à court terme - évoluer, pour garantir l'autonomie du conseil citoyen. De la qualité de la fonction animation dépend en grande partie le bon fonctionnement du conseil citoyen. On sait que les habitants désertent rapidement les réunions qui ne sont pas animées de manière participative, ce qui demande des savoirs faire et des techniques propres. Les tâches de l'animation sont par ailleurs nombreuses et exigent des personnes suffisamment «outillées» : préparation des ordres du jour en lien avec les deux collèges, qualité des échanges, créativité, égalité entre membres et entre collèges dans l'accès à la parole durant les réunions, formalisation des débats et des avis à présenter dans les instances de pilotage... s'il ne faut pas techniciser à excès l'animation, il serait dangereux de penser que l'on peut improviser dans ce domaine.<sup>8</sup>

Cette fonction peut ne pas être figée pour toute la durée du conseil citoyen et peut aussi tourner ; elle peut être externalisée et confiée à une association, un salarié compétent, un consultant... mais elle peut être internalisée et exercée par des membres du conseil citoyen ; dans ce cas la formation et la montée en compétence progressive des membres du conseil est nécessaire. Quel que soit le choix, le cadre de référence précise que cette fonction est «neutre» : l'animateur(trice) est au service

---

<sup>6</sup> Ainsi les pratiques participatives développées dans le cadre de certains programmes de la politique de la ville (PRE, ASV..) ont peu été mobilisées pour alimenter la réflexion sur la mise en place des conseils citoyens ; il en va de même les expériences menées dans le cadre d'autres dispositifs (agenda 21, politiques de lutte contre la pauvreté...).

<sup>7</sup> C'est notamment le cas d'un certain nombre de sites qui ont bénéficié d'apports d'ingénierie au travers de projets soutenus par la bourse de participation des habitants.

<sup>8</sup> Certains sites songent à faire assurer l'animation par les adultes relais ; les adultes relais, et notamment les adultes relais consacrés aux missions de « participation des habitants » peuvent seconder l'animateur/trice (mobilisation des habitants, préparation des ordres du jour du conseil, prises de notes pour les comptes rendus de séances, participation à l'animation...), mais peuvent difficilement au départ et sans formation spécifique assumer seuls les fonctions d'animation.

du conseil citoyen. Ainsi, s'il est membre/salarié d'une association, d'un centre social... il ne le représente pas lorsqu'il assume la fonction d'animateur. La neutralité des animateurs doit être protégée.

Pour garantir une professionnalité suffisante à un coût raisonnable, la fonction d'animation gagnerait à être mutualisée entre plusieurs conseils citoyens. L'agglomération pourrait jouer un rôle important dans la mutualisation de cette fonction<sup>9</sup>.

- *la formation*

Si l'on entend faire une place réelle aux habitants, notamment dans l'élaboration du contrat de ville et dans leur représentation au sein des instances du contrat, l'urgence première est celle de la formation des professionnels (et des élus). Les changements de posture que cela implique, dont certaines équipes ont commencé à prendre conscience dans la phase de préfiguration, ne s'improvisent pas et ont besoin d'être assis sur des compétences et des méthodologies qui restent à acquérir. Contrairement à d'autres pays, où les travailleurs sociaux et autres intervenants sont massivement formés aux méthodes d'action communautaire, les formations actuelles des professionnels en France les préparent peu à conduire des démarches participatives. Il n'est cependant pas sûr que la conscience de ce besoin soit partagée<sup>10</sup>.

La formation des habitants prend tout son sens lorsqu'elle accompagne la construction de leurs actions : ils ont alors besoin d'information(s), que les institutions détiennent et peuvent partager, besoin aussi de maîtriser des techniques pour pouvoir s'exprimer en public, besoin d'exemples d'actions menées ailleurs avec succès et qui leur prouvent que les changements sont possibles, besoin parfois d'accompagnement juridique et technique ...

Les formations conjointes entre élus, professionnels et habitants sont à encourager, car lorsqu'elles sont correctement conduites, elles aident à bâtir, avec une grande économie de temps et de moyens, des bases solides pour construire les conseils citoyens<sup>11</sup>.

### **La question de l'autonomie**

Le législateur a consacré l'autonomie des conseils citoyens. Cette autonomie, qui s'entend vis-à-vis de l'animation mais aussi du portage, peut constituer une chance : elle incite les habitants et les associations à s(e)(im)poser dans la scène politique locale de manière positive, alors qu'ils y surgissent le plus souvent par effraction, dans l'opposition et la revendication... ou alors l'occupent dans la soumission, notamment lors qu'ils sont cooptés.

Les conseils citoyens ne sont pas une démarche ascendante, qui chercherait à organiser les habitants comme un «contrepouvoir», en dehors des politiques publiques. Il est d'ailleurs demandé aux collectivités (aux techniciens mais aussi aux élus) d'être en première ligne dans le montage et le soutien à ce dispositif. C'est pourquoi quitter une dynamique qu'ils ont grandement contribué à amorcer peut leur paraître contradictoire et même paradoxal. Cependant nombre d'élus, notamment lorsqu'ils se sont impliqués dans la préfiguration, choisissent d'expérimenter «l'autonomie» des habitants<sup>12</sup> (parfois parce que des échecs de démarches antérieures les poussent à faire ainsi).

---

<sup>9</sup> Comme c'est le cas dans certaines agglomérations, qui prévoient de se doter de moyens d'animation qualifiés et les mutualiser pour baisser les coûts.

<sup>10</sup> Ainsi, par exemple, l'offre de tel centre de ressources, centrée sur la préparation des conseils citoyens et financé par la bourse de participation des habitants : ouverte à tous (des élus, des techniciens, des habitants...) elle est essentiellement saisie par les associations et les habitants, les élus et les techniciens restant quasiment absents, dans un département où les besoins sont pourtant importants et la mise en place des conseils citoyens très en retard.

<sup>11</sup> La bourse de participation des habitants a soutenu une quinzaine d'expériences, essentiellement de formation et d'accompagnement, en amont des conseils citoyens, dont les plus structurantes seront capitalisées.

<sup>12</sup> Les habitants peuvent d'ailleurs s'en trouver eux-mêmes désemparés dans la première phase de travail sans les élus, comme l'a signalé tel délégué du Préfet à propos d'une ville où les élus se sont fortement impliqués dans la démarche .

Mais l'autonomie des conseils citoyens soulève des réticences, des incompréhensions et des questionnements : des centres sociaux municipaux, des CCAS, des associations dépendant étroitement de la commune peuvent-ils être la structure porteuse des conseils citoyens et/ou assurer l'animation de l'instance? Un élu peut-il présider le conseil citoyen ? Un élu qui est aussi habitant du quartier peut-il faire partie du collège habitants ? La femme d'un élu peut-elle être membre du conseil citoyen ? Parmi les questions posées par les délégués du Préfet au CGET celles liées à l'autonomie sont sans nul doute les plus nombreuses.

Nombreux élus ont choisi d'animer (et/ou de présider) le conseil citoyen ; c'est notamment le cas lorsque le conseil citoyen procède d'une « reconversion » du conseil de quartier. Si parfois cette position est annoncée comme transitoire, elle procède le plus souvent d'un choix politique, les élus estimant qu'ils ont toute légitimité pour décider des modalités de travail dans leur territoire. Elle peut lever des hostilités au sein du mouvement associatif ou parmi des habitants «acteurs» qui tiennent à l'autonomie annoncée par la loi ; elle peut aussi mettre l'Etat local en position inconfortable, notamment lorsqu'il est interpellé pour faire respecter la loi.

Un effort de pédagogie est important. Et dans tous les cas il importe d'expliquer que l'autonomie n'est jamais à construire contre les élus (ou les institutions) et qu'elle n'implique pas l'absence de relations avec les élus et les institutions. L'organisation de modalités d'un dialogue fluide entre le conseil citoyen et les élus est, sans doute, l'un des défis de cette période.

### ***La question des missions et des pouvoirs du conseil citoyen***

Jusqu'alors occupées à créer l'instance, à l'organiser au niveau interne, à démarrer son fonctionnement effectif les équipes se sont peu questionnées sur les missions et les pouvoirs réels du conseil citoyen.

Au-delà de la participation aux instances de la politique de la ville, inscrite dans la loi, les conseils citoyens peuvent, s'ils le souhaitent, s'organiser pour mener à bien des projets ; ils devraient aussi pouvoir gérer (ou participer à la gestion) des Fonds de participation des Habitants<sup>13</sup>.

Il a beaucoup été regretté que le conseil citoyen n'ait pas pu collaborer à l'élaboration des contrats. Mais le calendrier aurait rendu difficile (y compris lorsque l'instance s'est créée très rapidement) cette participation. Toutefois, les remontées de terrain nous montrent que associations y ont davantage été associées que par le passé. La participation aux instances de la politique de la ville se pose dès maintenant : comment pourront-elles adapter leurs modes de travail et de fonctionnement pour y accueillir les habitants et prendre en compte leurs propositions et décisions? Qui les représente ? Les «habitants-experts », capables de s'inscrire dans les dynamiques habituelles de la vie des contrats ? Comment les conseils citoyens peuvent-ils rester ouverts, en dialogue avec les autres habitants du quartier, pour construire une vraie légitimité, bâtir des objets de travail en étant à l'écoute, se faire connaître et ne pas fonctionner comme un groupe fermé ? Quelles formes de dialogue bâtissent les collèges avec les jeunes, aujourd'hui majoritairement absents des conseils, sinon pour les faire siéger dans l'instance, au moins pour prendre en compte leurs préoccupations ? Ce sont là des questions dont les réponses restent à construire dans le long terme de la vie des contrats.

---

<sup>13</sup> L'évaluation de l'action des conseils citoyens de la ville de Berlin montre combien les habitants sont des gestionnaires précautionneux des deniers publiques dans le choix des projets qu'ils décident de soutenir.