

# ACCOMPAGNER LES ACTEURS DU CONSEIL CITOYEN ET LE POUVOIR D'AGIR DES HABITANTS

## 7 FICHES PRATIQUES

■ François Hamnoyer\*

**PROFESSION  
BANLIEUE**

Synthèse du groupe de travail  
2015-2016 : « Accompagner  
la mise en place des conseils citoyens »



# SOMMAIRE

INTRODUCTION. <b>Des concepts aux outils : concrétiser le pouvoir d'agir des habitants</b> .....	3
1 – UN CADRE NOUVEAU POUR LA PARTICIPATION DES HABITANTS .....	4
5 FICHE 1 <b>Pour que le cadre formel soit un levier plutôt qu'un carcan</b> • Le portage • Deux collèges • Le cadre de fonctionnement • Un contrat d'objectifs ?	
7 FICHE 2 <b>Pour que la pluralité soit une richesse plutôt qu'une contrainte</b> • Corriger les faiblesses des instances précédentes • Choisir les modalités du tirage au sort • Ouvrir les frontières • « Aller vers » plutôt que guider.	
9 FICHE 3 <b>Pour que l'autonomie soit un gage de réussite plutôt qu'une menace</b> • Favoriser l'émergence d'une capacité citoyenne • Organiser et étayer l'autonomie du conseil • Partir de la « demande » sociale • Valoriser l'intérêt général.	
2 – UNE INSTANCE DÉMOCRATIQUE, DYNAMIQUE ET PÉRENNE .....	11
12 FICHE 4 <b>Des principes, pour un groupe ouvert plutôt qu'un « entre-soi »</b> • S'appuyer sur les principes constitutionnels • La neutralité • La souplesse • L'indépendance • La pluralité • La proximité • La citoyenneté et la co-construction.	
14 FICHE 5 <b>L'animation, pour accompagner les premiers pas de l'acteur</b> • Une fonction qualifiée, à définir et évaluer • Un vecteur d'information et de formation • Un régulateur • Un passeur.	
16 FICHE 6 <b>Des moyens pour une démocratie délibérative</b> • Réaffecter les moyens financiers existants • Dégager des moyens humains • Mobiliser les moyens des politiques de droit commun • Dégager du temps pour le dialogue.	
3 – UN LEVIER POUR LE POUVOIR D'AGIR .....	18
19 FICHE 7 <b>Les missions du conseil citoyen dans le réseau de coopération locale</b> • Donner la parole à tous par la mobilisation de la population • Qualifier la parole, pour une citoyenneté active • Permettre à tous de participer à l'espace public de débat et de décision.	
CONCLUSION. ....	21

INTRODUCTION

# DES CONCEPTS AUX OUTILS : CONCRÉTISER LE POUVOIR D'AGIR DES HABITANTS

Le groupe de travail « Accompagner la mise en place des conseils citoyens » réuni à Profession Banlieue entre octobre 2015 et février 2016 – au moment de l'installation des conseils citoyens dans les 32 villes en politique de la ville de la Seine-Saint-Denis – a permis aux professionnels engagés dans leur mise en œuvre (qu'ils soient chargé de développement, chargé de mission démocratie locale ou concertation, agent d'animation ou de développement local, coordinateur ou directeur de quartier, chef de projet) de réfléchir aux concepts, aux fondements et au sens de cette nouvelle instance participative.

Sur la base des prescriptions de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 (dite loi Lamy) et des recommandations du Cadre de référence<sup>1</sup> conçu comme un guide méthodologique, les travaux du groupe ont accompagné les

1. *Conseils citoyens. Cadre de référence*, ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports. Téléchargeable sur : [www.ville.gouv.fr/?les-conseils-citoyens-ressources](http://www.ville.gouv.fr/?les-conseils-citoyens-ressources).

réflexions des professionnels quant aux enjeux de la transposition de la loi sur leur territoire.

Ce préalable était nécessaire avant que les acteurs ne s'engagent réellement dans des changements de leurs pratiques. Cinq séances ont permis de poser les questions apparues au fil des expériences des villes, à mesure que les modes opératoires se dessinaient localement.

Cette publication se veut être **un guide pour l'action**. Elle reprend les grands axes structurant le conseil citoyen et son fonctionnement : constitution, animation, rôle dans le jeu d'acteurs, moyens nécessaires à son autonomie et capacité à être un levier du pouvoir d'agir des habitants. Elle vise à permettre aux professionnels et aux acteurs locaux de comprendre et d'intégrer dans leurs analyses locales les principaux points mis en débat, tant sur le plan des principes fondamentaux que sur celui des modalités pratiques.

Cette publication propose enfin d'articuler la réflexion de fond sur cette nouvelle instance qu'est le conseil citoyen avec l'avancée concrète du contrat de ville et de la mobilisation des habitants et acteurs locaux dans les quartiers de la géographie prioritaire. Les réflexions du groupe de travail ont permis de mettre en lumière des points de vigilance et des éléments d'évaluation **avant expérience** qu'il nous a semblé utile de souligner à travers le document. Celui-ci propose une grille méthodologique visant à ausculter les conseils citoyens, au fil des mois, et à repérer comment ces instances – les habitants qui les composent, ceux qui les animent et leurs inter-

locuteurs institutionnels – évoluent. Dans quelle mesure les pratiques participatives ont-elles engagé un changement ?

Ainsi, pour chaque enjeu sont proposées des questions permettant aux acteurs de conduire leur propre **évaluation en marchant** et de préparer de façon efficace l'évaluation souhaitable, **a posteriori**, du conseil citoyen et de ses relations avec les institutions locales, au terme d'une première année d'exercice.

L'objectif de ce guide est qu'il soit pris en main non seulement par les professionnels des contrats de ville ou de la démocratie, dans les collectivités, mais aussi par les animateurs, les membres individuels ou les acteurs locaux participant aux conseils citoyens. L'ouvrage a vocation à devenir un outil concret d'éducation populaire et d'autonomie des habitants, un élément constitutif de leur pouvoir d'agir. ■

#### Avis au lecteur

Les bulles intitulées « Et en Seine-Saint-Denis ? » sont issues d'une enquête menée par Profession Banlieue entre avril et juin 2016 auprès des 32 villes du département en politique de la ville, à laquelle ont répondu 28 professionnels de la politique de la ville ou de la démocratie locale référents des conseils citoyens, 2 animateurs tiers et 4 délégués du préfet.

# 1. UN CADRE NOUVEAU POUR LA PARTICIPATION DES HABITANTS

**P**our élaborer sa proposition de loi, le ministre délégué à la Ville entre 2012 et 2014, François Lamy, avait pris soin de consulter différents partenaires de la politique de la ville. Dans le même temps, il confiait à Marie-Hélène Bacqué, professeure en études urbaines à l'université de Paris-Ouest – Nanterre, et Mohamed Mechmache, porte-parole du collectif AC Le Feu, la mission de clarifier les objets du débat autour de la participation, de dire comment améliorer les dispositifs de participation institutionnelle et comment prendre en compte les personnes et les communautés vivant dans les quartiers de la géographie prioritaire, notamment celles qui sont absentes du débat public. Les deux experts ont, à leur tour, ouvert une large concertation associative et citoyenne scandée par des dispositifs participatifs de co-construction de diagnostics et de propositions.

1. Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, rapport au ministre délégué chargé de la Ville, juillet 2013. Téléchargeable sur le site de la Documentation française.

Le rapport Bacqué-Mechmache<sup>1</sup> préconisait une réforme radicale mettant les habitants au centre d'une politique de la ville co-élaborée. Il formulait 6 groupes de propositions concrètes, dont la création d'espaces citoyens au moyen de « tables locales de concertation ». De cette proposition a découlé, dans la loi du 21 février 2014, l'obligation de créer dans chaque quartier prioritaire des conseils citoyens, instance ainsi née de deux parents, l'un institutionnel et l'autre pas – identité que l'on ne retrouve pas tout à fait assumée, que ce soit dans le Cadre de référence, dans les prises de position des préfets, variables d'un territoire à l'autre, ou dans les modalités d'application de la loi par les acteurs locaux. Si tous (élus, techniciens, associations et citoyens), pour des raisons diverses voire contradictoires, souhaitaient voir évoluer la démocratie participative, ils ont ouvert presque autant de débats et de chantiers que de quartiers prioritaires.

À travers le conseil citoyen, la loi pose un cadre formel de participation des habitants. Le conseil devient un support pour promouvoir cette dynamique, au besoin la susciter par des mesures un peu contraignantes dérangeant des habitudes trop installées. Elle contribue à donner aux citoyens leur pouvoir d'agir. Le ministre a voulu créer un cadre institutionnel pour que les pratiques soient plus effectives, moins sélectives, plus ouvertes, attentives à ceux que le débat démocratique n'implique pas, et créatrices de droits pour ceux qui en ont le plus besoin. Aux acteurs des territoires d'adapter ce cadre, de le façonner avec les participants pour qu'il corresponde à la fois aux principes imposés par la loi et à la nécessité de promouvoir

## Et en Seine-Saint-Denis ?

47 conseils citoyens se sont constitués entre novembre 2015 et juin 2016.

6 conseils citoyens attendent encore d'être créés (dans 3 communes du département), ce qui portera le nombre à 53 conseils citoyens pour 63 quartiers prioritaires (tels que définis par le décret du 30 septembre 2014).

Le nombre de conseils citoyens par ville varie de 1 à 7.

9 villes comptant plusieurs quartiers prioritaires ont créé plusieurs conseils citoyens, 22 villes ont choisi de n'avoir qu'un seul conseil citoyen, dont 15 villes du département qui comptent plusieurs quartiers prioritaires.

l'autonomie des individus et des groupes locaux. C'est un objectif par défaut diront ceux qui, comme Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, considèrent que l'institutionnalisation conduira à reproduire les dérives constatées dans les conseils de quartier ou autres instances « octroyées » par le pouvoir local et constitue le pire des scénarios.

La mesure législative est néanmoins l'occasion de réfléchir au sens de la démocratie, à la nécessité de la délibération populaire, à la contribution des habitants dans la gestion de leur environnement direct et à leur prise en compte dans la définition des grands enjeux sociaux et sociétaux. Elle a ainsi permis de susciter le débat sur les intérêts partagés pour faire société. ■

FICHE 1

## Pour que le cadre formel soit un levier plutôt qu'un carcan

Le législateur a voulu que soit créée une instance, le conseil citoyen, mais laisse ouvertes les possibilités de la formaliser. Il est en revanche très précis sur la composition de celle-ci et les règles de fonctionnement qu'il souhaite voir respecter pour asseoir le conseil citoyen sur des bases démocratiques solides. Mais le cadre formel ne résout pas la question du sens, des objectifs et de la dynamique de l'instance!

### LE PORTAGE.

Le portage du conseil citoyen peut être assuré par une organisation déjà existante (une association, un service, un conseil de quartier). Il peut aussi donner lieu à la création d'une association. Il faut alors considérer que cette naissance formelle nécessitera une organisation plus réelle, appropriée par les participants eux-mêmes, qui énonceront l'objet, désigneront des représentants, détermineront des modalités internes de fonctionnement. Le conseil citoyen peut également demeurer un groupement « de fait », c'est-à-dire un collectif non enregistré au Journal officiel. Cette solution a l'avantage d'être moins contraignante administrativement, mais pourra poser problème si ses membres souhaitent un jour bénéficier de fonds publics ou d'une capacité juridique.

EN PRATIQUE

Affirmer la raison d'être du mode de portage retenu, au-delà de son rôle administratif

Les avantages et inconvénients des différents modes de portage ont-ils été examinés par les membres du conseil citoyen ?

Si une structure préexistante est désignée pour porter le conseil citoyen, quel rôle lui est confié ? Qui en décidera

(la structure elle-même, la ville, les membres du conseil citoyen) ? Quelles tâches et quelles fonctions lui sont attribuées ? Ce rôle peut-il évoluer à mesure que le conseil citoyen s'autonomise ?

Si c'est un conseil de quartier qui a évolué en conseil citoyen, quelles différences sont perceptibles entre les deux instances ? Quelle est la plus-value du conseil citoyen ?

Préparer l'autonomie de l'instance en incitant les participants à choisir le mode de regroupement

Si le conseil citoyen décide d'être un collectif libre de toute organisation, sera-t-il considéré comme un interlocuteur légitime par la collectivité et ses partenaires ?

Si le conseil citoyen se constitue en association, qui décide de son nom, de son but, de ses statuts, de ses dirigeants ? Ses membres ont-ils eu connaissance des textes fondateurs ? Peuvent-ils les faire évoluer ? Si une même ville compte plusieurs conseils citoyens, est-il possible pour les uns de se constituer en association et pour les autres de rester un collectif ?

Par qui la déclaration en préfecture a-t-elle été effectuée ? Après cette naissance officielle, une assemblée générale des participants a-t-elle été organisée ? Des instances internes ont-elles été élues ?

### Et en Seine-Saint-Denis ?

Dans plus de deux tiers des villes, le mode de portage du conseil citoyen n'est pas arrêté. Pour l'heure, aucun conseil citoyen n'a fait le choix d'être porté par une structure préexistante.

Les conseils citoyens de 6 villes ont décidé de se constituer en association et ont déjà rédigé leurs statuts.

Les conseils citoyens de 2 villes ont exprimé le souhait de rester des collectifs d'habitants pour le moment.

Sur les 31 villes ayant amorcé la démarche des conseils citoyens, 8 ne possédaient aucun conseil ou comité de quartier antérieurement.

Sur les 23 villes restantes, 18 maintiennent ces instances participatives, 2 les ont mises en suspens pour le moment et 3 ont choisi de les arrêter au moment de la création des conseils citoyens.

### DEUX COLLÈGES.

Les participants membres sont d'une part les habitants individuels, qui forment le collège majoritaire, et d'autre part les acteurs locaux (associatifs, commerçants et entreprises, bailleurs...). Le principe fondamental de la pluralité (entendu au sens de la diversité) promeut un recrutement par tirage au sort dans une population plus large que celle inscrite sur les listes électorales, ou engagée dans la vie associative par exemple. Des citoyens se porteront nécessairement volontaires, mais l'écueil à éviter est que ces derniers soient de nouveau ceux investis dans les autres lieux de participation. Si la préfecture du département de la Seine-Saint-Denis a demandé que lui soit présentée une liste initiale de noms, elle est favorable à ce que celle-ci puisse évoluer au fil des mois et des réunions qui suivront son enregistrement administratif.

EN PRATIQUE

Amorcer le dialogue entre les habitants et la société civile organisée

- Dans quelles circonstances l'intérêt d'avoir deux collègues (habitants/acteurs locaux) peut-il être mesuré? Chacun des collègues a-t-il un mode de fonctionnement spécifique (prises de parole, modes de réunion, rythme des séances, formalisation des débats)? Travaillent-ils séparément ou ensemble les différents thèmes qu'ils ont souhaité investir?
- La composition de chaque collège a-t-elle évolué depuis la désignation officielle des membres du conseil citoyen? La présence effective des participants modifie-t-elle les équilibres initiaux?
- L'animation prévoit-elle des modalités pour différencier les collèges? L'ordre du jour des réunions, la préparation des rencontres avec des invités, la représentation externe... donnent-elles lieu à des répartitions entre les collèges?

LE CADRE DE FONCTIONNEMENT.

Ce cadre doit être instauré par les participants eux-mêmes ou, à défaut, expressément validé par eux. S'il faut prendre garde que la rédaction de ces textes ne rebute les participants et ne casse la dynamique de groupe au démarrage de l'instance, il faut aussi admettre que ces textes constituent des repères importants pour structurer la vie collective du conseil. La charte ou le règlement intérieur garantit les modalités de participation de chacun, les modes de prise de décision internes, les modalités de communication et de représentation externe du groupe. Son utilité est évidente pour les habitués de l'action collective organisée. Mais les non-initiés à la participation citoyenne n'en comprendront l'intérêt et l'enjeu qu'après quelques temps d'expérience. Il est donc souhaitable d'attendre pour faire valider ou amender les contenus en connaissance de cause.

EN PRATIQUE

Rédiger un document initial pour installer le conseil sur des fondements partagés

- L'instance est-elle dotée d'une charte, d'un règlement intérieur, d'un contrat d'objectifs? Une « lettre de mission » a-t-elle été co-rédigée par les institutions et les membres de l'instance participative?

UN CONTRAT D'OBJECTIFS?

La collectivité et l'État ont souvent une idée très précise du rôle que le conseil citoyen doit jouer dans la concertation locale, mais les interprétations de ce rôle peuvent néanmoins être très différentes d'un territoire à l'autre, et les risques de dérive vers l'institutionnalisation ou l'animation de proximité existent. Ceux qui s'impliquent ont eux aussi leur mot à dire sur les objectifs qu'ils se sont donnés. Il est donc important que ces trois points de vue au moins (ceux du conseil citoyen, de l'État et de la collectivité) s'expriment d'emblée, pour que tous sachent se positionner dans les relations institutionnelles et puissent décider de manière autonome comment assumer les missions qui leur sont confiées ou celles qu'ils se fixent. Au-delà de la charte ou du règlement intérieur, l'instauration d'un contrat d'objectifs est déjà une manière de lier l'instance participative aux institutions locales – mais à la condition qu'il soit co-construit.

EN PRATIQUE

Se donner collectivement des objectifs atteignables

- Les habitants ont-ils eu l'occasion d'énoncer les objectifs qu'ils se fixaient? Prévoit-on de réviser, après quelques temps de fonctionnement, les textes cadrant le conseil citoyen, ses objectifs et ses missions?

Et en Seine-Saint-Denis?

Au mois de juin 2016, la Seine-Saint-Denis compte 1 408 conseillers citoyens. 71 % des conseillers constituent le collège habitants et 29 % le collège acteurs locaux.

11 villes comptent autant d'acteurs locaux que d'habitants dans les collèges de leur conseil citoyen.

La composition du collège des acteurs locaux varie d'un site à l'autre:

- 18 villes n'ont que des associations dans ce collège,
- 12 villes comptent des commerçants, des entreprises ou des professions libérales,
- 4 villes comptent des représentants de bailleurs sociaux,
- 5 villes comptent des directeurs d'école, de collège ou de lycée.

Environ 68 % des associations membres des conseils citoyens sont financées dans le cadre de la politique de la ville et sont donc bien au fait des mécanismes de la politique de la ville.

Entre avril et fin juin 2016, au moins 7 conseils citoyens de la Seine-Saint-Denis ont adopté une charte de fonctionnement ou un règlement intérieur.

FICHE 2

**Pour que la pluralité soit une richesse plutôt qu'une contrainte**

Parmi les principes généraux édictés pour constituer le conseil citoyen, le principe de pluralité s'inscrit le plus nettement en rupture avec le passé. Il constitue un élément du cadre républicain et démocratique très exigeant, qui demande de réviser les fondements des instances participatives actuelles.

**CORRIGER LES FAIBLESSES  
DES INSTANCES PRÉCÉDENTES.**

Le conseil citoyen est implicitement une réponse critique aux faiblesses des instances précédentes, dénoncées par de nombreux acteurs locaux qui, selon les cas, y voient « toujours les mêmes personnes, qui ne représentent qu'elles-mêmes », « des préoccupations très éloignées de l'intérêt général », « sur des sujets restreints, le plus souvent guidés par l'équipe en place ».

**EN PRATIQUE**

**Articuler le conseil citoyen  
aux démarches participatives préexistantes**

Le diagnostic local des ressources citoyennes dans le quartier, prévu par la loi, a-t-il bien été réalisé? Le conseil citoyen pourrait-il le mener et envisage-t-il d'intégrer progressivement ces ressources en son sein?

**CHOISIR LES MODALITÉS  
DU TIRAGE AU SORT.**

La méthode prescrite dans le cadre de référence pour obtenir une pluralité lors du recrutement des membres

du conseil citoyen est celle du tirage au sort, seul moyen pour **élargir et diversifier le panel des habitants** à qui la collectivité propose de s'impliquer. Toute autre formule aurait risqué de privilégier telle ou telle catégorie de citoyens, ceux qui ont déjà accès à l'espace de débat démocratique (droit de vote, vie associative, instances participatives...). Divers moyens existent pour aller à la rencontre des participants potentiels au tirage au sort: les personnes suivies par les Ccas, celles émergeant aux dispositifs tels que le Rsa ou fréquentant les maisons de l'emploi, les familles fréquentant les centres sociaux ou les associations de loisirs, la médiathèque, les foyers de jeunes travailleurs, les bénéficiaires des épiceries sociales ou des Restos du cœur, les délégués des établissements publics locaux d'enseignement, les étudiants... Autant de lieux de vie ou de services dans lesquels un contact peut être pris.

**EN PRATIQUE**

**Diversifier les listes pour que chaque habitant ait la même chance d'être tiré au sort**

Comment le tirage au sort a-t-il été organisé? Les participants ont-ils été sensibilisés? A-t-on favorisé le recours à d'autres listes que les listes électorales ou les listes de volontaires (le fichier de la taxe d'habitation, les fichiers

**Et en Seine-Saint-Denis?**

Une minorité de villes a effectivement réalisé le diagnostic des démarches participatives. Celui-ci va du simple tableau recensant les démarches participatives à l'organisation d'états généraux de la démocratie locale aboutissant à une réflexion sur l'articulation des différents dispositifs.

Si le principe du tirage au sort a été partout respecté, les listes utilisées ont beaucoup varié:

- 18 villes ont un collège habitants constitué uniquement de volontaires;
- 4 villes ont procédé au tirage au sort sur liste électorale et liste de volontaires;
- 3 villes ont intégré la liste des bailleurs sociaux;
- 1 ville a ajouté la liste des usagers de tous les services municipaux;
- 2 villes ont intégré la liste des parents d'élèves;
- 2 villes ont tiré au sort des adresses (plutôt que des noms) pour ensuite aller rencontrer les personnes chez elles afin de leur proposer de vive voix d'intégrer le conseil citoyen.

9 villes ont organisé des réunions publiques dans les quartiers prioritaires;

2 villes ont transmis l'information aux habitants en pieds d'immeuble (via des médiateurs sociaux ou des agents de développement local) ou à la sortie des écoles;

pendant trois mois, 2 villes ont sollicité l'intervention d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour réaliser du porte-à-porte afin d'informer directement le public cible (habitants et acteurs locaux).

de la Caf, des missions locales ou des bailleurs sociaux, le répertoire des immeubles localisés dans un quartier prioritaire...)?

A-t-on panaché différentes listes? Si l'on n'intègre en effet que les habitants et acteurs locaux volontaires, que deviendront ceux qui sont les plus éloignés des institutions et qui n'ont pas l'habitude de se mobiliser?

Faire de la pluralité une opportunité pour expérimenter le dialogue et le débat interne

Le conseil citoyen rassemble-t-il des gens différents par leur culture, leur mode de vie, leur activité sociale et professionnelle, leur âge...?

La parité femmes – hommes est-elle respectée? Rencontre-t-on dans le conseil citoyen des gens que l'on ne voit pas ailleurs (dans les associations, les instances participatives, les services...)?

A-t-on été attentif à ce que les membres du collège habitants n'aient pas de « double casquette » (agent de la ville et membre d'une association, d'un conseil de quartier...)?

## OUVRIR LES FRONTIÈRES.

La pluralité rend plus difficile la participation à un projet collectif, car elle se prépare parfois longtemps avant d'être effective. Le conseil citoyen ne sera pas spontanément un groupe efficace, capable de discussions internes productives et de relations satisfaisantes avec ses partenaires locaux. La pluralité fait apparaître des différences sociales, générationnelles, culturelles, et donc des divergences, des rapports complexes entre des groupes qui n'ont pas les mêmes intérêts dans l'usage du quartier, ne souhaitent pas ou ne peuvent pas se rencontrer de façon acceptable et durable. **Ouvrir les frontières pour relier les membres entre eux** est la première tâche du conseil.

### EN PRATIQUE

Renouveler le conseil pour ne pas l'institutionnaliser

Quelles méthodes mettre en place pour renouveler le conseil citoyen et y faire participer de nouvelles personnes?

L'assemblée a-t-elle été élargie ponctuellement, en accueillant un groupe déterminé, les membres d'une autre instance...?

Quelles sont les organisations et qui sont les personnes ressources qui pourraient être des relais pour rencontrer des habitants que le conseil citoyen ne mobilise pas?

## « ALLER VERS » PLUTÔT QUE GUIDER.

La pluralité est aussi le principe qui invite à concevoir une nouvelle posture des professionnels et des élus pour « aller vers » l'écoute des citoyens plutôt que les guider.

Ce principe incite à remplacer une communication surtout « descendante » par une posture permettant d'entendre la pluralité des représentations, des demandes, des propositions, et reconnaissant les savoirs et les savoir-faire des associations, commerçants, collectifs ou simples usagers. Il s'agit moins de faire « une offre » de participation que d'insérer les préoccupations exprimées par les citoyens dans une démarche de diagnostic, une réalisation ponctuelle, un projet.

Plutôt que de se demander « qu'est-ce qu'on va dire à ces habitants? est-ce qu'on ne va pas leur promettre n'importe quoi? comment leur expliquer ce qu'est la politique de la ville? »... il s'agit d'écouter et de comprendre ce qu'ils ont à dire, d'en faire l'ordre du jour du conseil citoyen pour **déceler ce qui favoriserait leur implication** et comment leur contribution pourrait influencer la politique de la ville.

## Et en Seine-Saint-Denis?

Dans plus de deux tiers des villes, les collègues habitants des conseils citoyens respectent la parité femmes – hommes.

7 villes comptent davantage de femmes que d'hommes.

2 villes ont plus d'hommes que de femmes.

Quelques conseils citoyens ont arrêté la durée de leur mandat: il est de 1 an à Villetaneuse et à Clichy-sous-Bois; de 2 ans à Romainville et à Épinay-sur-Seine; de 3 ans à Noisy-le-Grand; de 6 ans au Blanc-Mesnil (durée calquée sur la durée du contrat de ville).

### EN PRATIQUE

Être à l'écoute de la pluralité des sujets abordés par les participants

- Peut-on dresser une typologie des sujets abordés par les participants? En quoi ceux-ci diffèrent-ils des objectifs du contrat de ville?
- La pluralité des usages et des représentations sur le quartier, la ville, l'institution publique... est-elle perceptible dans les débats au sein du conseil citoyen? Des divergences ont-elles été traitées? Quelles en ont été les issues?
- Comment pourrait-on mieux organiser les réunions institutionnelles, réajuster leurs différentes séquences, différencier les méthodes, pour mieux répartir la parole, écouter les différentes réalités exprimées et en déduire des propositions ou des actions à mener?

FICHE 3

## Pour que l'autonomie soit un gage de réussite plutôt qu'une menace

Avec la pluralité, l'autonomie est le second principe fondamental positionnant le conseil citoyen en rupture avec ce qui existait avant lui. Cette notion est intimement liée à celle d'indépendance, également présente dans le Cadre de référence des conseils citoyens, mais elle s'en distingue néanmoins. L'autonomie signifie être en capacité de décider par soi-même – quand l'indépendance renvoie à la capacité physique et matérielle de faire par soi-même (on peut donc être autonome sans être indépendant).

### FAVORISER L'ÉMERGENCE D'UNE CAPACITÉ CITOYENNE.

Favoriser cette autonomie est un **acte de justice**: tout le monde constate que les citoyens de nos villes ne sont pas tous égaux. Face à ce déséquilibre, la politique de la ville incarne un impératif de « développement social » pour corriger les inégalités forgées par l'histoire des rapports économiques et sociaux. L'autonomie est un objectif que partagent les professionnels du social, de l'éducation populaire et de la culture comme les mouvements politiques. C'est aussi le **gage d'une meilleure efficacité de l'action publique**: en écoutant les constats, les besoins et les propositions de ceux que la collectivité entend peu, on peut mieux adapter les décisions à prendre. C'est enfin le **chemin pour reconstruire une démocratie vivante**, fondée sur des rapports satisfaisants entre les citoyens et les élus à qui ils confient le mandat de les représenter.

Aussi l'instance participative doit-elle être liée le moins possible aux institutions locales, d'une part pour ne pas être soupçonnée de connivence, d'instrumentalisation ou de soumission et, d'autre part, pour permettre aux participants de cultiver leurs idées et de préserver leur créativité. Cette injonction, pour être symbolique et

avoir des contours assez subjectifs, n'en est pas moins impérative. La question fait débat: certaines institutions publiques, administratives ou élues, sont peu enclines à favoriser l'émergence d'une capacité citoyenne, autonome qui plus est, susceptible ensuite de les critiquer.

EN PRATIQUE

#### Co-élaborer et faire évoluer les textes fondateurs

Les participants ont-ils rédigé eux-mêmes leur règlement intérieur, leur charte de fonctionnement? Ou ont-ils émis le souhait de faire évoluer le texte qui avait été préalablement édicté?

Un représentant de la ville et/ou de l'État assiste-t-il aux réunions? Si oui, a-t-il été convié par le conseil citoyen? Quel est son rôle?

### ORGANISER ET ÉTAYER L'AUTONOMIE DU CONSEIL.

L'autonomie du conseil citoyen ne se jauge pas à l'aune de son pouvoir, mais à la **capacité collective** de ses membres à mieux appréhender ensemble la vie du quartier

#### Et en Seine-Saint-Denis?

Dans 23 villes sur 27 ayant répondu à cette question, un représentant de la collectivité est présent aux réunions du conseil citoyen.

Les délégués du préfet sont également très présents dans les conseils citoyens. Ils ont parfois une fonction de co-animation, parfois une fonction de recadrage et/ou d'éclairage politique, parfois encore une simple fonction d'observation.

11 villes souhaiteraient que le conseil citoyen porte lui-même des actions.

et de la ville, à mettre sur la table les différents éléments pour comprendre et juger de ce qu'il conviendrait de faire, à émettre des avis là où c'est utile ou à engager des actions de leur propre initiative.

L'autonomie du conseil citoyen n'est pas spontanée. L'organiser, l'étayer le temps nécessaire est un axe prépondérant dans l'animation interne de l'instance et dans la reconnaissance de ce nouvel acteur par les partenaires locaux. Pour être une réalité et pas seulement un slogan, « l'expertise des habitants » se construit petit à petit en fournissant à l'instance les éléments d'appréciation qu'elle demande, en permettant aux participants de mener entre eux des débats qui révèlent leurs divergences et font apparaître des intérêts communs.

EN PRATIQUE

#### Organiser le collectif pour faire naître un groupe autorégulé

Le principe d'autonomie a-t-il été posé et étudié en réunion pour en déterminer les conditions? Des séquences de

travail ont-elles été consacrées à l'élaboration de processus permettant l'autonomie (modalités des réunions, répartition des tâches et désignation de responsables internes pour les mener à bien, nomination des représentants) ?

Une structuration interne du groupe a-t-elle été mise en place (assemblée générale, conseil d'administration, bureau...)? Le statut de l'instance lui permet-elle de percevoir des fonds ?

Les moyens (logistiques, financiers, organisationnels) sont-ils gérés par les participants ?

Les membres de l'assemblée disposent-ils de leurs coordonnées respectives ? Des réunions autres que plénières ont-elles été organisées par des groupes de participants ? Un réseau social existe-t-il entre les participants ? Des forums sont-ils actifs entre les regroupements ?

### PARTIR DE LA « DEMANDE » SOCIALE.

Le principe d'autonomie signifie-t-il que les élus doivent être exclus du conseil citoyen ? Le législateur promeut leur éloignement du fonctionnement du groupe participatif autant que nécessaire, jusqu'à ce que soit élaboré un message collectif, suffisamment étayé pour constituer un diagnostic, des éléments d'appréciation, des propositions. L'autonomie est une manière de placer « l'offre » publique en retrait par rapport à « la demande » sociale.

#### EN PRATIQUE

Partir de l'expérience des participants pour amorcer le débat sur la ville

Comment se décide l'ordre du jour des réunions du conseil citoyen ? Comment appréhende-t-on les sujets de débat qui se font jour dans l'instance ? Comment prend-on en compte les témoignages des uns et des autres ? L'expérience concrète des habitants est-elle confrontée

à d'autres points de vue (ceux des autres usagers, des services, des institutions, des élus) ?

Qui rédige le compte rendu des séances et comment celui-ci est-il validé ? Le conseil citoyen communique-t-il ?

Comment et par quels canaux l'analyse du conseil citoyen remonte-t-elle à l'institution ? Quelles sont les modalités de discussion envisagées en dehors des instances de pilotage des contrats de ville ?

### VALORISER L'INTÉRÊT GÉNÉRAL.

L'autonomie citoyenne se mesure à la reconnaissance de la place des citoyens dans les instances décisionnelles et à la pertinence singulière de leur contribution en dialogue avec les autres expertises, celles des agents des services ou des spécialistes commandités par la collectivité, celle aussi des élus mandatés pour prendre des décisions conformes à l'intérêt général.

#### EN PRATIQUE

Passer de la délibération à la décision collective, puis à la proposition

Le conseil citoyen a-t-il pris des décisions en interne ?

Comment et par qui ces décisions sont-elles actées ?

Comment sont-elles prises en compte par la collectivité ?

Des actions décidées par le groupe sont-elles menées par les participants de façon indépendante ?

Le groupe de participants au conseil a-t-il pris en charge l'organisation d'activités :

- internes (un pot, un repas pris en commun, le co-voiturage pour participer aux réunions, l'organisation de gardes d'enfants communes...)?
- externes (une affiche, un article, une réunion publique, une sortie...)?

### Et en Seine-Saint-Denis ?

Pour échanger hors temps de réunion, les conseils citoyens s'organisent petit à petit :

- dans une ville, un conseiller citoyen a créé une plateforme numérique d'échange réservée à ses membres ;
- dans une autre, les conseillers citoyens ont créé leur propre page Facebook ;
- dans une troisième ville, la page Facebook du conseil citoyen a été mise en place par la ville.

Au moment de l'enquête, les 2/3 des conseils citoyens s'étaient réunis entre 3 et 8 fois depuis leur création. 5 villes n'avaient pas encore réuni leur conseil.

Pour chacun des conseils s'étant réunis, les 2 premières séances avaient été l'occasion d'apprendre à se connaître, d'avoir une première information sur ce qu'est la politique de la ville, un conseil citoyen et l'intérêt d'y participer. Les séances suivantes avaient principalement porté sur les modalités d'organisation du conseil citoyen, avant de pouvoir aborder les sujets de fond.

## 2. UNE INSTANCE DÉMOCRATIQUE, DYNAMIQUE ET PÉRENNE

La raison d'être du conseil citoyen est d'améliorer l'exercice de la démocratie locale, les rapports de coopération entre les habitants, les citoyens, les associations, les services et les élus. Plusieurs arguments sont utilisés par les observateurs pour critiquer les instances précédant les conseils citoyens, créées et organisées par les institutions (conseils ou comités de quartier, conseils des aînés, conseils des jeunes...).

Celles-ci ne sont que très peu démocratiques, ne rassemblant souvent qu'une certaine catégorie d'usagers, des « habitants professionnels » qui répondent d'autant plus volontiers aux sollicitations des élus qu'ils ont l'habitude de les côtoyer dans l'exercice de leur citoyenneté active. La forme et le sens de leur travail en font des instances de discussion très peu ouvertes au débat et à la population, dont elles s'éloignent progressivement en se rapprochant des élus et des services. À leur contact, on se plaint, on demande, mais on mène assez peu d'actions directes. Il est rare que l'avis des participants soit directement lié à la prise de décision. Au fil des années un désistement progressif est constaté, signe

incontestable que l'instance n'est pas le lieu de changements revendiqués ou choisis.

Nombreuses sont donc les causes qui font que ces instances ne sont pas investies par ceux qui en auraient le plus besoin. La politique de la ville ayant à réduire les inégalités sociales et territoriales entre les quartiers les plus pauvres et le reste du territoire, elle se devait de créer un lieu et des temps, appropriables par tous, y compris ceux que l'on n'entend pas. Tel est le défi que le conseil citoyen doit relever.

Les principes fondateurs énoncés ci-après dans la fiche 4 sont autant de repères qui inscrivent l'instance participative et ses actions dans un paysage républicain et démocratique qu'elle doit contribuer à changer.

Le conseil citoyen – sa dynamique interne et les moyens qui lui sont dédiés pour jouer son rôle dans le jeu des acteurs locaux – doit contribuer à faire de la participation citoyenne une donnée incontournable et durable dans le dialogue démocratique et la gouvernance des territoires décentralisés. ■

FICHE 4

## Des principes, pour un groupe ouvert plutôt qu'un « entre-soi »

La loi instaure la raison d'être du conseil citoyen en fondant celui-ci sur des principes constitutionnels : la liberté, l'égalité et la fraternité, auxquels s'ajoute désormais la laïcité, principe essentiel du conseil citoyen. Ces fondamentaux se déclinent en préceptes opérationnels : la neutralité, la souplesse, l'indépendance, la pluralité, la proximité, la citoyenneté et la co-construction, qui plaide pour l'implication du conseil citoyen dans les instances de décision, où peut s'exercer pleinement sa capacité à agir.

### S'APPUYER SUR LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS.

Les principes constitutionnels doivent pouvoir s'exercer pleinement au sein des conseils citoyens :

- la **liberté** encourage les citoyens qui usent le moins de ce droit à exprimer leurs doléances ;
- l'**égalité** rappelle qu'il n'y pas de hiérarchie entre l'élu et le citoyen (le mandat du premier ne vaut que par la capacité du second), ni entre les citoyens, entre les hommes et les femmes notamment, ce qui inspire une obligation de parité dans les conseils citoyens ;
- la **fraternité** suggère l'écoute, le respect et la compréhension des intérêts de tous, particulièrement de ceux qui ont le plus besoin de la solidarité collective ;
- la **laïcité** a été réaffirmée comme principe essentiel du conseil citoyen. Ce principe veut que l'instance soit ouverte et respectueuse des convictions de chacun.

EN PRATIQUE

#### Réunir les conditions de la libre expression

La parole de chacun est-elle émise sans contrainte ? Les échanges entre participants sont-ils libres ? Quelles

conditions ont été réunies pour que la parole de chacun soit libérée ?

L'examen attentif des séances montre-t-il que certains restent silencieux, que leurs propos sont mis de côté ? D'autres au contraire monopolisent-ils la parole ?

L'écoute mutuelle des participants montre-t-elle de l'empathie entre eux ? Les membres de l'instance expriment-ils l'intention d'aller à la rencontre des autres habitants du quartier ? Les décisions prises dans l'instance font-elles valoir les intérêts des autres habitants du quartier ?

### LA NEUTRALITÉ.

Ce précepte implique que le conseil citoyen ne soit la tribune d'aucun parti, syndicat, association culturelle ou groupe de pression.

EN PRATIQUE

#### Veiller à l'indépendance et à la non-instrumentalisation

Certains participants estiment-ils que le groupe est instrumentalisé ? Si oui, pour quelles raisons ? Les paroles, les écrits, les actes posés par les membres du conseil citoyen

### Et en Seine-Saint-Denis ?

Dans 85 % des villes ayant répondu à l'enquête, un professionnel de la collectivité assiste aux réunions du conseil citoyen.

Un tiers des villes qui font appel à un animateur tiers pour animer les séances du conseil citoyen (4 villes sur 13) ont souhaité qu'un agent de la ville soit présent aux réunions.

Par ailleurs, les délégués du préfet assistent également aux réunions du conseil citoyen dans 14 villes sur 21 ayant répondu.

semblent-ils guidés par un acteur (technicien, élu, groupe de pression) ou résultent-ils, implicitement ou non, de sollicitations extérieures ?

La laïcité pose-t-elle un problème ? explicite ? Cette question nécessite-t-elle le recours aux moyens d'appui et de formation conçus et déployés par le Commissariat général à l'égalité des territoires à travers le plan « Valeurs de la République et Laïcité » ?

### LA SOUPLESSE.

Cette qualité indispensable au conseil citoyen est un appel à l'inventivité. Le conseil citoyen doit certes se conformer aux principes généraux édictés, mais, dans ses pratiques et les modalités de son fonctionnement, c'est aux acteurs de trouver le processus le plus adapté pour être efficace et pour accueillir et mobiliser la population.

EN PRATIQUE

#### Promouvoir la souplesse et la créativité

Quels sont les indices montrant que l'instance est en train d'installer des routines, des protocoles... ? Au contraire, que peut-on susciter pour développer la créativité de ses

membres, pour créer de la souplesse dans le fonctionnement et la vie du groupe ?

Quelle place laisse-t-on aux nouveaux projets et aux nouvelles idées émises par le conseil dans les instances du contrat de ville ?

### L'INDÉPENDANCE.

Cette condition d'exercice de la capacité à agir du conseil citoyen vient renforcer le concept d'autonomie. Le principe d'indépendance impose de mettre à disposition des membres du conseil les informations et les débats contradictoires, permettant ainsi aux habitants de juger eux-mêmes du bien-fondé des politiques publiques. Échanges, analyses, propositions s'appuient et se fondent sur des ressources diverses.

#### EN PRATIQUE

#### Travailler à l'indépendance du conseil

Le conseil citoyen dispose-t-il des ressources nécessaires et de la capacité à faire par lui-même ?

Les participants gèrent-ils l'agenda, la communication, les activités de l'instance ?

### LA PLURALITÉ.

Ce principe et son corollaire, la non-discrimination, s'impose non seulement dans la constitution de l'instance mais aussi dans son fonctionnement (voir fiche 2).

### LA PROXIMITÉ.

La vie réelle des habitants du quartier, leur environnement direct et leurs préoccupations doivent être l'objet

de leur expertise critique, de leurs plaintes et revendications, de leur créativité et de leur capacité d'agir. Pour le conseil citoyen, cela implique de nouer des relations avec la population du quartier afin d'éviter d'être institutionnalisé en ayant pour seuls interlocuteurs les professionnels et les élus, oubliant ainsi de rendre compte et d'animer le débat avec les riverains.

#### EN PRATIQUE

#### Veiller à ne pas renfermer le conseil sur lui-même

Dans quel périmètre le conseil citoyen est-il impliqué : le quartier, la ville, l'agglomération ? Y parle-t-on des services publics à ces différentes échelles ?

La proximité géographique avec le quartier ouvre-t-elle sur des sujets sociaux ou sociétaux tels que la santé, la parentalité, l'apprentissage, le développement économique... ?

## LA CITOYENNETÉ ET LA CO-CONSTRUCTION.

La notion de citoyenneté ne se réduit pas aux seules questions de gestion urbaine de proximité, par exemple. Les habitants ont une expérience et peuvent faire valoir leurs droits, leurs expertises, sur les thèmes de la santé, du travail, des transports, du développement, du vivre-ensemble... soit tous les aspects relatifs à la vie dans la cité.

La citoyenneté doit être représentée dans les instances techniques et de pilotage. Instance de débat en concertation, le conseil citoyen est directement lié à l'élaboration, à la hiérarchisation, au suivi et à l'évaluation des décisions à prendre et des actions menées dans le cadre du contrat de ville et dans le droit commun. La vocation du conseil citoyen est-elle qu'il devienne porteur de projets dans les quartiers ? Ce point fait débat et est l'objet d'une réflexion portée par ailleurs au sein du Comité national de suivi des conseils citoyens. Car, si le

### Et en Seine-Saint-Denis ?

Les jeunes de moins de 30 ans représentent près de 11 % des conseillers séquanodionysiens.

Certaines villes comptent jusqu'à 10 jeunes dans leur conseil, tandis que d'autres n'en comptent aucun (3 villes).

Pour garantir une place à ces jeunes de moins de 30 ans, 3 villes ont été attentives à leur réserver un nombre de sièges lors du tirage au sort.

21 villes comptent des membres d'autres instances participatives (conseils de quartier, comités de quartier...).

Parmi elles, 2 villes avaient volontairement réservé des sièges aux représentants de ces instances, afin que s'opère le lien entre le conseil citoyen et cette autre instance participative.

portage de projet éloigne le conseil citoyen de sa mission principale et le place dans une situation de concurrence au regard des autres associations financées par la collectivité ou l'État, porter des actions permet également de conforter la dynamique de groupe et de démontrer une capacité à agir concrètement.

#### EN PRATIQUE

#### Renforcer son impact sur les autres instances

Un lien est-il organisé pour que l'expérience citoyenne des habitants soit entendue dans les instances institutionnelles ?

L'expertise du conseil citoyen est-elle travaillée pour bénéficier de la même qualité d'écoute de la part de l'institution que s'il s'agissait d'un service de la ville ?

Le conseil citoyen est-il amené à porter la réalisation de projets opérationnels concernant les quartiers prioritaires ?

FICHE 5

## L'animation, pour accompagner les premiers pas de l'acteur

La fonction animation a pour objectif d'amorcer et de conforter la dynamique de groupe et permet à celui-ci de réussir les tâches qu'il s'est fixées. Le principe d'autonomie voudrait que le conseil citoyen soit en capacité de s'autogérer. La réalité sociale est tout autre. Pour accompagner le groupe vers cet idéal de dynamique, d'épanouissement individuel et collectif de ses membres, un animateur qualifié doit assurer, au moins dans une phase de préfiguration, la fonction d'animation.

### UNE FONCTION QUALIFIÉE, À DÉFINIR ET ÉVALUER.

La fonction d'animation du conseil citoyen peut être assurée par la structure porteuse si elle dispose de compétences en animation de projet (une association d'éducation populaire active en développement social participatif, par exemple). L'animateur peut être un agent fonctionnaire ou contractuel de la collectivité, ou un prestataire commandité par elle, mais il doit idéalement être choisi par le conseil citoyen. Chacune de ces hypothèses comporte des forces et des faiblesses que les partenaires devront préalablement évaluer.

Quel que soit le statut de l'animateur, il est indispensable que les principes généraux cadrant le conseil citoyen s'appliquent à la définition du métier et à la posture de l'animateur, à son contrat d'objectifs ou à son contrat de prestation.

EN PRATIQUE

#### Le choix de l'animation

Qui assure la fonction animation du conseil citoyen ? Le choix de l'animation a-t-il été fait par le conseil citoyen ?

Quels sont les éléments significatifs de la feuille de route, du contrat de travail ou du cahier des charges de la prestation ? Ceux-ci ont-ils été rédigés avec le conseil citoyen ?

Ces points donnent-ils lieu à évaluation régulière ? Les membres du conseil citoyen sont-ils partie prenante de cette évaluation ?

### UN VECTEUR D'INFORMATION ET DE FORMATION.

L'animateur garantit l'indépendance de l'instance vis-à-vis des partenaires institutionnels. Il est positionné explicitement et de façon transparente à la fois au service du groupe qu'il anime et au service de la réalisation du contrat vis-à-vis de son commanditaire.

Vecteur d'information et de formation, à l'écoute des questions que posent les membres du groupe, il propose de les mettre en relation avec des interlocuteurs d'horizons variés (agents des collectivités, experts extérieurs, militants de la société civile organisée) et organise leurs échanges.

### Et en Seine-Saint-Denis ?

Seules 13 villes sur 31 ayant répondu ont fait appel à un animateur tiers (répondant à un appel d'offres lancé par la ville ou l'établissement public territorial) pour animer les premières séances de l'instance.

2 autres villes recruteront un animateur tiers prochainement.

1 ville n'ayant pas encore réuni son conseil citoyen ne sait pas quelle modalité d'animation sera retenue.

17 villes sur 31 animent les conseils citoyens en faisant appel à leurs propres services.

Il s'agit le plus souvent des agents rattachés au service démocratie participative, plus rarement, au service politique de la ville.

6 conseils citoyens animent certaines de leurs réunions sans intervention extérieure.

EN PRATIQUE

#### Animer pour organiser, mettre en mouvement et « donner une âme »

Quels sont les moments marquants de la vie du groupe ? Que révèlent-ils du succès ou des manques en animation ?

Des méthodes spécifiques sont-elles mises en place pour conduire les réunions, distribuer la parole, recenser les avis divergents et les confronter, faire une synthèse et valider les acquis de chaque séance ?

L'animateur délègue-t-il la fonction animation ? Quelles tâches d'animation pourraient être confiées progressivement aux membres du conseil citoyen ? Une formation de conseillers citoyens volontaires aux méthodes d'animation est-elle envisagée ?

## UN RÉGULATEUR.

L'animateur accompagne l'**autonomie par la responsabilisation** des membres du conseil. Il aide à la rédaction de la charte ou du règlement intérieur. Il permet aux membres du groupe de progresser collectivement, à petits pas quotidiens si besoin, pour que chacun se sente impliqué et engagé dans la durée, vers une logique de projet à moyen terme.

Il est garant de la **régulation des rapports entre les membres du groupe** et veille à ce que personne n'exerce une autorité qui ne serait pas choisie et légitimée par les membres. Favorisant la liberté d'expression, il est attentif à ce que tous les points de vue soient pris en compte. Il valorise la pluralité des membres en organisant le dialogue voire la controverse entre eux et en les accompagnant vers la définition d'intérêts communs. Au besoin, il organise le travail en groupes de pairs.

### EN PRATIQUE

#### Accompagner les dispositifs d'animation dans le quartier et la ville

Le conseil citoyen invite-t-il des interlocuteurs extérieurs (habitants, associations, techniciens, élus)? Quel est alors le rôle de l'animateur? L'objectif est-il la formation? la co-formation? la coopération sur des projets?

Des réunions sont-elles organisées mettant en lien le conseil citoyen et les habitants du quartier? Sous quelle forme? Des initiatives ont-elles été lancées par les membres (enquêtes, porte-à-porte, réunions festives, conférences-débat...)?

#### Préparer les interlocuteurs du contrat de ville

Les réunions sont-elles préparées en amont avec les membres du conseil citoyen? avec le chef de projet? avec les dif-

férents services? avec les élus? Comment passe l'information entre ces différents partenaires?

Des documents circulent-ils avant les réunions? Par qui sont-ils émis?

Des réunions de travail en coopération sont-elles organisées?

## UN PASSEUR.

L'animateur permet au groupe d'être **force de propositions et d'actions innovantes**. Il facilite la circulation de l'information avec la population et avec les institutions. Il permet, encourage et anime le débat avec les représentants, techniciens ou élus, de ces dernières.

L'animateur ne représente pas le groupe. Il prépare ses membres à la **fonction de représentation**, fait émerger des ambassadeurs qui le représenteront dans les diverses instances.

### EN PRATIQUE

#### Faire le lien avec les services

La fonction animation du conseil citoyen est-elle connue des services de la ville? Fait-elle l'objet d'une note de cadrage, d'échanges informels, de réunions spécifiques, de séances de travail coopératif?

La participation a-t-elle modifié des pratiques, des points de vue, des actions, le budget ou l'organigramme de certains services?

L'animateur organisant l'insertion des propositions du conseil citoyen dans l'agenda des élus, les travaux et propositions du conseil citoyen sont-ils portés à la connaissance du conseil municipal, du bureau, des élus? Peut-on citer des exemples de propositions suivies de décisions du conseil municipal?

### Et en Seine-Saint-Denis?

L'association Métropop!, choisie par les membres du conseil citoyen de Clichy-sous-Bois comme animatrice de leurs temps de rencontre, utilise plusieurs méthodes permettant de maintenir une dynamique:

- travail de diagnostic avec l'outil numérique Carticpe, développé par la coopérative de compétences Kaléido'Scop;
- jeux de rôle en équipe, avec des scénarios préparés en amont, les acteurs-habitants devant proposer des solutions rapidement (en 45 minutes);
  - mur d'expression,
  - travail en sous-groupes de préférence.

#### Faire le lien entre la délibération et l'action

Quelles sont les initiatives concrètes prises dernièrement par le conseil citoyen? Une évaluation en a-t-elle été faite? Quel rôle a joué l'animateur dans leur naissance et dans leur déroulement?

FICHE 6

## Des moyens pour une démocratie délibérative

Moyens humains, financiers et immatériels sont nécessaires pour que le conseil citoyen s'installe durablement et puisse nouer des liens de coopération avec les interlocuteurs locaux.

### RÉAFFECTER

#### LES MOYENS FINANCIERS EXISTANTS.

Mobiliser les moyens financiers pour l'installation et le suivi du conseil citoyen dans la durée demande aux partenaires du contrat de ville des efforts de souplesse, d'adaptation et d'inventivité, au moment où l'argent public est rare.

EN PRATIQUE

#### Mutualiser les moyens

Les fonds de participation des habitants (Fph) ou les fonds d'initiatives associatives (Fia) sont-ils sollicités pour financer les projets de l'instance ? Le conseil citoyen est-il impliqué dans le portage ou le suivi du Fph ?

L'État cofinance-t-il l'instance, par exemple pour organiser une contre-expertise ? À quelle hauteur ? De quel service de l'État s'agit-il (Anru, Cget...)?

La co-formation des élus, techniciens et habitants peut-elle être prise en charge par le budget de formation des élus ?

1. La loi de février 2014 instaurant les conseils citoyens rend également obligatoire la création de maisons des projets dans les quartiers prioritaires bénéficiant d'une opération de renouvellement urbain. Il s'agit de lieux d'échange et de rencontre destinés aux habitants et aux associations, qui visent à enrichir les projets urbains par l'expertise de chacun. Les conseils citoyens localisés dans un périmètre en renouvellement urbain peuvent s'y réunir.

Les moyens de la maison des projets<sup>1</sup> profitent-ils au conseil citoyen ?

Est-il envisageable de consacrer un pourcentage du budget municipal à l'accompagnement des initiatives citoyennes dont le conseil est à l'origine ?

### DÉGAGER

#### DES MOYENS HUMAINS.

Les moyens humains doivent être prévus pour assurer le portage de l'instance et son animation. Il peut s'agir d'une redistribution des ressources humaines internes à la collectivité, d'une renégociation des subventions versées à des structures d'accompagnement social ou socioculturel, permettant de définir avec elles les conditions du portage ou de l'animation du conseil citoyen.

EN PRATIQUE

#### Qualifier les fonctions

Un poste de chargé de mission dédié au conseil citoyen peut-il être créé ?

Des programmes de formation des agents déjà en poste et des animateurs des conseils citoyens pourraient-ils être co-financés par d'autres organismes ?

### Et en Seine-Saint-Denis ?

Au moins 7 villes n'ont pour le moment réservé aucun budget ou sollicité aucune subvention pour leur(s) conseil(s) citoyen(s).

8 villes auraient réservé entre 1 500 et 5 000€.

5 villes leur auraient attribué un budget compris entre 5 000€ et 10 000€.

9 villes leur consacraient un budget supérieur à 10 000€ par an (les autres villes n'ont pas répondu à cette question).

10 villes (sur 18 ayant renseigné cette question) souhaiteraient que le fonds d'initiative associative, le fonds de participation des habitants ou le fonds d'initiative local préexistant soient désormais portés par le conseil citoyen plutôt que par leur propre service.

### MOBILISER LES MOYENS DES POLITIQUES DE DROIT COMMUN.

Lier **délibération** et **action** demande de dépasser le simple témoignage des participants. Leurs récits doivent être étayés et construits, au besoin avec l'appui d'un intervenant, pour devenir des messages communicables à l'extérieur du groupe, et présentés au quartier. Des moyens peuvent être mis à disposition pour que le conseil citoyen soit en capacité d'apporter lui-même une réponse rapide aux demandes des habitants ou de la collectivité et ainsi proposer des changements immédiats. Les initiatives menées visiblement dans le quartier sont l'occasion d'un lien avec la population, et peut-être d'une mobilisation de certains qui voudront rejoindre le groupe-acteur.

Il s'agit de **faire naître des projets** dans l'instance et de les faire reconnaître par tous les acteurs locaux suscep-

tibles d'être partenaires, y compris la population. Cela ne signifie pas que l'instance doit porter elle-même les projets, ce qui risquerait d'éloigner le conseil citoyen de sa vocation initiale. Les moyens à mobiliser seront ceux traditionnellement alloués dans les politiques de droit commun pour communiquer et soutenir la coopération entre les pouvoirs publics et les initiatives associatives.

EN PRATIQUE

Faire du conseil citoyen  
un coopérateur du contrat de ville

Les grands axes qui structurent le contrat de ville et leurs objectifs opérationnels sont-ils rapprochés des débats menés en conseil ?

Un appui technique est-il apporté pour organiser des actions de terrain (animation de quartier, déambulation, visite de site, voyage d'étude) ?

Un appui technique est-il apporté pour la communication du conseil citoyen (journal, exposition photo, réunion-débat) ?

Des moyens spécifiques sont-ils alloués pour étayer la fonction animation (théâtre-forum, atelier d'écriture, conférence de consensus...)?

DÉGAGER DU TEMPS  
POUR LE DIALOGUE.

Cet objectif implique d'instruire une réflexion plus complexe et de la confronter aux compétences des institutions locales. Il est nécessaire de créer des liens avec les administrations communales ou intercommunales. Les membres du conseil citoyen doivent améliorer leur connaissance du territoire et vérifier qu'ils sont écoutés, que leur participation débouche sur des réalités

concrètes. Ces temps de dialogue demandent aux services communaux et intercommunaux de mobiliser les moyens nécessaires (du temps, de la pédagogie) pour une information compréhensible, en sollicitant si nécessaire des experts – représentants des différents échelons de compétences territoriales ou partenaires extérieurs à ceux-ci. Il s'agit bien de faire dialoguer le territoire vécu par les participants et le territoire administré par les services des différentes strates de l'administration territoriale.

EN PRATIQUE

Redéployer les moyens en animation,  
investir dans des méthodes nouvelles

Des moyens sont-ils disponibles pour approfondir un sujet ?  
pour mener des enquêtes-questionnaires de terrain ?  
pour auditionner des experts ?

Des moyens sont-ils mobilisés pour former les agents de la collectivité à l'écoute, à la coopération et à la logique de projet ?

L'ordre du jour des réunions du conseil citoyen et les séances des différentes instances du contrat de ville sont-ils liés par un agenda commun ?

Avant les réunions des instances de décision, les membres du conseil citoyen et leurs représentants sont-ils préparés à intervenir, à dialoguer avec les services de la ville ? Ces derniers sont-ils attentifs à la compréhension du débat et des enjeux de la décision par tous ?

Après les réunions, comment s'opère le *debriefing* de ce qui a été présenté, discuté, décidé ? Comment évalue-t-on le poids de l'avis du conseil citoyen ?

### 3. UN LEVIER POUR LE POUVOIR D'AGIR

Le conseil citoyen appartient de fait à un réseau local d'acteurs avec lequel il doit entrer en relation. Les enjeux sont multiples, au premier rang desquels l'affirmation de la légitimité de ce nouvel acteur et la reconnaissance par les partenaires locaux d'une instance composée d'habitants qui ne sont ni des militants, ni des professionnels, encore moins des élus. Ainsi, la qualité de la communication entre eux joue un rôle prépondérant pour dépasser la crainte, en particulier des élus locaux, selon laquelle le conseil citoyen pourrait être l'émanation d'un contre-pouvoir.

Le pouvoir d'agir, c'est, pour tout habitant :

- **le pouvoir de dire** ce qu'il constate, ce qu'il pense, ce qu'il propose, dans un lieu et dans des temps adaptés à la réception de cette parole ;
- **le pouvoir de qualifier sa parole** en l'étayant par des moyens d'expertise, de formation, de communication ;
- **le pouvoir de poser cette contribution citoyenne là où elle peut apporter du changement**, où les re-

1. Une table de quartier est un espace autonome pour l'action citoyenne, et non une instance de concertation dont l'initiative est prise, comme c'est le cas des conseils citoyens, par les pouvoirs publics.

tombées seront effectives, par l'action concrète de terrain ou dans le processus de prise de décision institutionnelle.

Cette démarche est menée :

- **avec la population.** Le conseil citoyen est un levier pour la participation du plus grand nombre ;
- **avec des spécialistes** (experts associatifs, professionnels des collectivités par exemple). Le conseil citoyen est un lieu de partage des expertises et de mutualisation des savoirs ;
- **avec les élus.** Les propositions émises participent à co-construire la politique de la ville et le droit commun, à relier la population et la gouvernance, à animer un espace public intégrateur et répondant aux besoins de tous.

Le pouvoir d'agir des habitants se construit et se légitime, via le conseil citoyen, en :

- **favorisant la circulation des informations** entre tous ces acteurs qui parfois ne travaillent pas ensemble. Le conseil citoyen peut devenir acteur dans un système de coopération orienté vers le changement local ;
- **animant le débat** au sein du quartier par le biais d'enquêtes participatives, de déambulations, de séances pédagogiques en pied d'immeuble, de tables de quartier<sup>1</sup>...
- **agissant de sa propre initiative dans son quartier**, sur des sujets qui mobilisent les membres du conseil et la population ;
- **insérant des propositions** dans les programmes de la politique de la ville et dans l'agenda des décisions de droit commun. ■

#### Et en Seine-Saint-Denis ?

Les réunions des conseils citoyens se déroulent généralement dans des salles mises à disposition par la ville. Il s'agit souvent de salles prêtées par les centres sociaux.

FICHE 7

## Les missions du conseil citoyen dans le réseau de coopération locale

Différant de toute autre instance parce que composé majoritairement d'habitants, le conseil citoyen est un vecteur de mobilisation des voisins, d'une génération, d'un groupe culturel ou d'usagers. Trois axes structurent sa mission : la mobilisation, la citoyenneté, la co-construction.

### DONNER LA PAROLE À TOUS PAR LA MOBILISATION DE LA POPULATION.

Le conseil citoyen a vocation à ne pas rester fermé sur lui-même. Aussi ses membres devraient-ils chercher à se mettre à l'écoute des habitants « lambdas », ceux qui ne sont en lien qu'avec leur voisinage direct ou leur communauté d'appartenance, et s'adresser aux citoyens concernés par le centre d'action sociale, les services du Rsa, les maisons de l'emploi... L'intelligence peut être partagée pour impulser ou porter des projets, mener des actions en coopération avec d'autres instances participatives, générationnelles, thématiques ou territoriales. Cette dimension typique de l'« action populaire » est primordiale. Elle peut revêtir des formes très simples (les fêtes de quartier) ou plus élaborées (les conférences de consensus).

EN PRATIQUE

#### Le conseil citoyen hors les murs

Le conseil citoyen donne-t-il la parole à d'autres ? De quelle façon (sur des temps formels ou informels) ? À quelle fréquence (ponctuelle ou régulière) ?  
Des personnes ou des groupes ont-ils été reçus par le conseil citoyen ?

Des rencontres, des actions, des projets sont-ils envisagés, impliquant, outre les membres du conseil, d'autres habitants du quartier, de la ville ou de l'agglomération ?  
Qu'a-t-il fait des témoignages recueillis dans son entourage ?

### QUALIFIER LA PAROLE, POUR UNE CITOYENNETÉ ACTIVE.

Le conseil citoyen doit permettre à ses membres de témoigner sur tous les sujets qu'ils choisissent – le spectre est large –, puis d'analyser, et d'agir eux-mêmes quand cela est possible, ou de faire des propositions à la collectivité. Avant de prendre part aux comités techniques ou au comité de pilotage du contrat de ville, les membres du conseil citoyen peuvent solliciter les acteurs du projet de rénovation urbaine, de la réussite éducative, de l'atelier santé-ville, des associations sociales ou socioculturelles, de la société civile organisée et de ses experts ou de toute autre instance (bailleurs, maisons des projets, maîtrises d'œuvre des programmes de construction, de logement...) qui les accompagneront dans leur compréhension et leur réflexion.

Le conseil citoyen est le vecteur par lequel l'usager participe à l'évaluation des projets concernant son territoire.

### Et en Seine-Saint-Denis ?

15 villes sur 19 ont mentionné le fait que le conseil citoyen aurait une place dans les instances de pilotage du contrat de ville. *A priori*, dans toutes ces villes, seuls 2 à 3 conseillers citoyens siègeront dans ces instances.

20 villes ont exprimé le souhait que le conseil citoyen contribue à affiner le diagnostic porté sur la ville, fasse remonter d'autres besoins et identifie les axes à prioriser dans le contrat de ville.

EN PRATIQUE

#### Le conseil citoyen, lieu d'hybridation des savoirs

- Le conseil citoyen progresse-t-il en expertise ? Ses membres ont-ils travaillé avec des responsables associatifs, des techniciens de la ville ou des experts extérieurs ? Leur expertise s'en trouve-t-elle enrichie ?
- Des formations ont-elles été organisées ? Sur quels sujets ? Des demandes ont-elles été formulées sur des sujets non encore traités ?
- Des co-formations ont-elles réuni les membres du conseil citoyen avec ceux d'autres instances, des représentants des services, des élus ? Les avis des différents partenaires ont-ils été confrontés ?

## PERMETTRE À TOUS DE PARTICIPER À L'ESPACE PUBLIC DE DÉBAT ET DE DÉCISION.

La **co-construction** est une dynamique qui met en dialogue le conseil citoyen avec les représentants institutionnels que sont :

- le chef de projet politique de la ville et son équipe. Si la participation du conseil citoyen à l'élaboration du contrat de ville n'a pas été possible, il est toujours temps de l'associer dans la **définition des programmes et projets opérationnels** (projets de renouvellement urbain, programmation du contrat de ville, démarche de gestion urbaine de proximité, etc.), dans le suivi technique de leur réalisation, dans l'**évaluation** de ce qu'ils produisent ;
- les différents services communaux ou intercommunaux. Le conseil citoyen peut discuter des projets et en comprendre les enjeux au cours de réunions « en chambre », mais aussi sur le terrain. Le champ de réflexion et d'action dépasse alors la seule politique de la ville pour investir tous les champs du droit commun ;
- les élus. La co-construction conduit à la gouvernance partagée avec les élus thématiques ou de quartier, le conseil municipal ou les élus des territoires élargis (structures intercommunales, département ou région).

Si'il ne semble pas opportun d'engager le groupe citoyen dans des actions opérationnelles, ses participants ont toutefois le pouvoir d'agir dans leur quartier. Le conseil citoyen est un acteur légitime pour participer à l'animation de son territoire en menant des actions permettant d'établir et d'entretenir un lien entre le ressenti des habitants (le territoire vécu) et les connaissances techniques et politiques qu'en ont les instances (le territoire administré).

La dynamique de projet se mettra en place par paliers successifs. Ainsi, le conseil citoyen peut commencer par mener des débats en interne entre ses membres sur

des sujets mobilisant la population en invitant des personnalités du quartier (habitants, techniciens, élus thématiques). Puis, après avoir fait la synthèse des constats, des problématiques et éventuellement des propositions qui auront été évoquées, il peut organiser une réunion publique d'information sur ce qu'il a mis au jour, réunion de consultation des riverains sur les éléments d'appréciation évoqués. Sans être porte-parole des habitants, qui ne sont ni techniciens, ni décideurs à la place des élus, les membres du conseil citoyen ont vocation à faciliter la concertation en participant à l'énoncé des arguments dans le débat, en clarifiant les éventuels sujets de controverse, en modérant les prises de position et en cheminant avec les participants vers des alternatives, des solutions ou des propositions relevant de l'intérêt partagé.

C'est ainsi que le conseil citoyen sera un acteur à part entière de projets de territoire conçus, menés et évalués avec leurs habitants.

### EN PRATIQUE

#### Le conseil citoyen, partenaire reconnu des institutions

Dans quelles instances le conseil citoyen est-il représenté ?

Est-il partie prenante des comités techniques, des instances de décision, de la procédure d'évaluation du contrat de ville ? Quelle place lui est donnée ?

Des propositions du conseil citoyen ont-elles été mises à l'ordre du jour d'une réunion de direction, d'un bureau du conseil municipal ? Et à l'échelle du conseil communautaire ?

#### Le conseil citoyen pour co-construire les politiques publiques

Le conseil citoyen s'est-il saisi de tout ou partie des axes prioritaires du contrat de ville (la cohésion sociale, le développement économique, le cadre de vie) et des

### Et en Seine-Saint-Denis ?

Plusieurs villes ont commencé par associer leur conseil citoyen aux démarches de gestion urbaine de proximité (Gup), en les rendant acteurs des diagnostics en marchant, par exemple.

Certains conseils sont intégrés à la réflexion concernant l'élaboration d'une convention de Gup.

D'autres villes ont associé prioritairement les conseils citoyens à la réflexion autour du nouveau Pru.

objectifs opérationnels qu'ils suggèrent sur le territoire (l'action socioculturelle, la mobilité des jeunes, le logement...)?

Le conseil citoyen a-t-il influencé des décisions publiques ? Peut-on attribuer directement au conseil citoyen des avancées dans le contrat de ville – dans un programme, sur un chantier ?

Le conseil citoyen est-il à l'initiative de changements dans le quartier, dans la ville, dans les services publics ?

Des changements structurels sont-ils apparus (gestion budgétaire, organisation des services, agenda politique) depuis que l'instance existe ?

## CONCLUSION

P our la première fois, l'obligation d'associer les habitants à la politique de la ville est inscrite dans la loi. Celle-ci peut bien sûr rester lettre morte si les acteurs locaux ne saisissent pas l'opportunité qu'elle offre, le levier qu'elle constitue pour qu'évoluent les pratiques citoyennes et professionnelles, pour que s'engagent des réformes structurelles, pour que se modifient les conceptions de l'espace public, la démocratie représentative et la gouvernance.

Désaffiliation politique, replis identitaires, individualisme, aggravation de la précarité... l'urgence d'inventer d'autres manières de concevoir les politiques publiques apparaît chaque jour avec plus d'évidence. Elle fonde la transition vers une société plus acceptable par tous parce que plus juste, plus à l'écoute des exclus, plus pertinente dans les choix qu'elle fait.

Le conseil citoyen a les moyens d'écouter la parole des habitants, de la rendre pertinente et de la poser là où elle peut transformer durablement leur vie quotidienne. Ces trois étapes indispensables de son action légitiment l'octroi de quelques moyens humains, logistiques et financiers pour l'accompagner et en faire un interlocuteur reconnu par les institutions.

L'État, initiateur de la démarche, réfléchit aujourd'hui avec les différents acteurs de la politique de la ville à la mise en place des mesures d'accompagnement adaptées pour assurer la réussite de cette instance dans le temps long de l'action publique. Cette réflexion porte sur la capacité des pouvoirs publics à garantir un minimum de cohérence et de respect des grands principes dans l'ensemble des territoires. Elle porte également sur les moyens humains et financiers à mettre en œuvre pour assurer l'ingénierie nécessaire au fonctionnement des conseils citoyens et notamment répondre aux besoins de formation et de mise en réseau exprimés par ces derniers comme par leurs partenaires, élus et professionnels. Ces enjeux d'indépendance et d'autonomie sont également portés par le mouvement associatif, où certains expriment la nécessité de mettre en place un fonds d'interpellation citoyenne ou d'indemniser les bénévoles participant aux conseils.

En progressant pas à pas dans cette direction, le conseil citoyen fera évoluer non seulement les participants eux-mêmes, mais aussi, autour d'eux, les métiers des professionnels du développement social urbain et de l'éducation populaire, des agents des collectivités locales, des aménageurs et des développeurs de la ville. À terme, il modifiera aussi le regard et la posture des élus et du personnel politique.

En s'attachant à éviter les dangers de l'institutionnalisation, en résistant et en s'affranchissant de la commande venue d'en haut, en ne s'enfermant pas dans des injonctions de proximité ou dans un satisfecit consensuel, en restant une assemblée populaire

mobilisée et inventive, le conseil citoyen fera de la participation citoyenne dans la politique de la ville un levier d'urbanité et de droit commun par le vivre-ensemble, la solidarité et la démocratie. ■