

# CONSEILS CITOYENS **ÉTAT DES LIEUX**

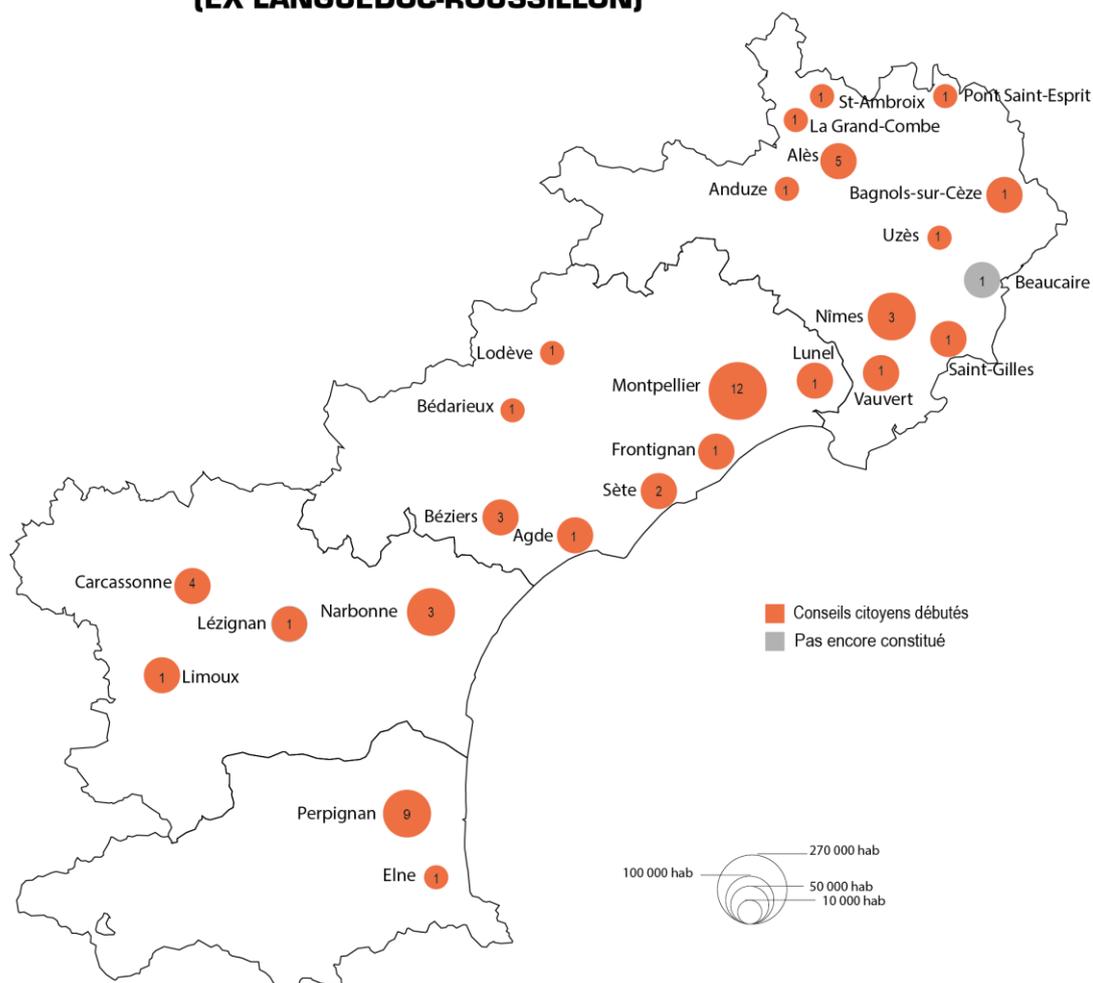
2019



Centre ressources politique de la ville et de la cohésion territoriale

# TERRITOIRE COUVERT

## LES CONSEILS CITOYENS DE L'EST-OCCITANIE (EX LANGUEDOC-ROUSSILLON)



Préambule	04
Nos sources	06
Le profil des conseils citoyens	10
Leur fonctionnement	20
Les formes de la mobilisation	24
La relation au pouvoir public	30
Les difficultés rencontrées et les besoins	34
Préconisations et conclusion	37

# SOMMAIRE



Depuis leur mise en place, Villes et Territoires appuie les conseils citoyens en leur proposant des rencontres départementales et des formations. Cette proximité lui a permis d'acquérir une bonne connaissance de leur fonctionnement. Cet état des lieux rend compte de l'évolution de cette jeune instance participative.

## ÉTAT DES LIEUX 3<sup>ÈME</sup> ÉDITION

En 2016, l'équipe de Villes & Territoires avait édité un 1<sup>er</sup> état des lieux des conditions de développement et de fonctionnement des conseils citoyens sur les quatre départements que couvre le centre de ressources en politique de la ville et cohésion territoriale (Occitanie-est).

En 2017 un nouvel état des lieux rendait compte de cette progressive installation des conseils citoyens dans le paysage institutionnel et participatif des contrats de ville, et en soulignait également toutes les limites.

Deux après, qu'en est-il ? Cette nécessaire acculturation réciproque est-elle désormais à l'œuvre ? Les conseils citoyens sont-ils parvenus à trouver leur place dans ce maillage partenarial ? La recombinaison d'une partie de ces instances participatives a-t-elle eu un impact redynamisant, et quels sont en 2019 les besoins des membres des conseils citoyens ? Quelles sont les marges de progression possibles pour que cette instance participative puisse pleinement jouer son ou ses rôles dans la vie des contrats de ville ?

Etat des lieux 2016



Etat des lieux 2017



ÉTAT DES LIEUX 2019

Notre connaissance des conseils citoyens se situe au croisement de plusieurs sources essentiellement qualitatives d'information : rencontres régulières autour d'échanges de pratiques, formations, remontées et valorisation d'expériences. Ces actions de proximité nous permettent de rester au fait de ce que vivent les conseils citoyens, et des évolutions qui émergent progressivement. Nous complétons chaque année cette approche qualitative d'une enquête par questionnaires.

## NOS SOURCES DE DONNÉES

### LES FORMATIONS Gard / Hérault

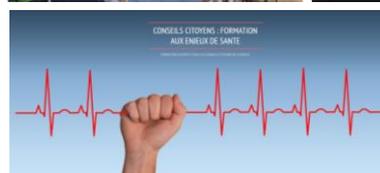
Nous organisons des formations en réponse à ce besoin exprimé par de nombreux conseils citoyens pour qui, nous le verrons, la compréhension de la politique de la ville apparaît parfois complexe.

Après une [lère formation sur la Gestion Urbaine de Proximité \(GUP\)](#) en 2017, les conseils citoyens du Gard ont bénéficié d'une formation sur [l'accès à la culture](#) co-animée avec la DRAC du Gard, là où ceux de l'Hérault ont assisté à une formation sur le [soutien à la parentalité](#) co-animée avec la CAF de l'Hérault. En 2019 une nouvelle formation sur la santé sera co-animée avec la coordinatrice du contrat local de santé (CLS) et une professionnelle de l'espace santé jeune de Lodève.



### DES GUIDES OUTILS

Les conseils citoyens ont été formés aux [méthodes de recueil, d'analyse et de restitution de la parole des habitants](#). Ce cycle de formation a été l'occasion de découvrir la manière dont les conseils citoyens créent du lien avec la population, leurs modes de recueil de parole, mais aussi la relation qui les lie aux collectivités, et la place en tant qu'experts d'usage, que ces dernières leur confèrent (plus ou moins). En 2019 ils ont bénéficié d'une formation sur le thème de la santé à l'occasion de laquelle nous les avons amenés à se questionner sur le rôle qu'ils pouvaient avoir à jouer.



Pour découvrir La synthèse numérique de la formation santé (6 novembre 2019 à Lodève)

À l'initiative de la Préfecture de l'Hérault et de la DDCS du Gard, les rencontres départementales des conseils citoyens sont à chaque fois l'occasion d'échanger sur les pratiques et les problématiques rencontrées par les conseils citoyens.

## NOS SOURCES DE DONNÉES

### DANS L'HÉRAULT 5 octobre 2019

Cette journée a été introduite par un débat autour des résultats de cet état des lieux. Elle s'est poursuivie par des échanges en ateliers tournants :

- Atelier 1 : Recueillir la parole des habitants : pourquoi et comment ?
- Atelier 2 : Comment apporter sa contribution aux priorités du contrat de ville ? L'exemple de l'égalité femmes-hommes.
- Atelier 3 : Comment améliorer le fonctionnement collectif du conseil citoyen ?



*Rentrées citoyennes de l'Hérault, Montpellier*

Pour découvrir le film réalisé lors des rentrées citoyennes de l'Hérault

**CLIQUEZ  
ICI**

### DANS LE GARD 15 octobre 2019

- Cette année dans le Gard, les conseils citoyens n'ont pas fonctionné en ateliers mais ont débattu librement en réponse aux constats posés dans l'état des lieux 2019.
- L'après-midi les participant.es ont élaboré une feuille de route de leur mise en réseau départemental :
  - Se mettre en réseau oui, mais pour quel(s) objectif(s) ?
  - Quels outils utiliser ?
  - Que partager au sein de ce réseau ?

Dans les semaines à venir les conseils citoyens du Gard vont donc expérimenter ces outils dans l'optique de structurer leur fonctionnement en réseau de manière autonome.



*Rentrées citoyennes du Gard, Saint-Gilles*

Pour découvrir le « mode d'emploi » de mise en réseau des conseils citoyens du Gard

**CLIQUEZ  
ICI**

Un questionnaire en ligne est venu compléter nos sources et donner la parole aux conseils citoyens sur leur fonctionnement, mais aussi sur leurs perceptions, leurs opinions et leurs besoins.

## QUESTIONNAIRE EN LIGNE POUR LES CONSEILS CITOYENS

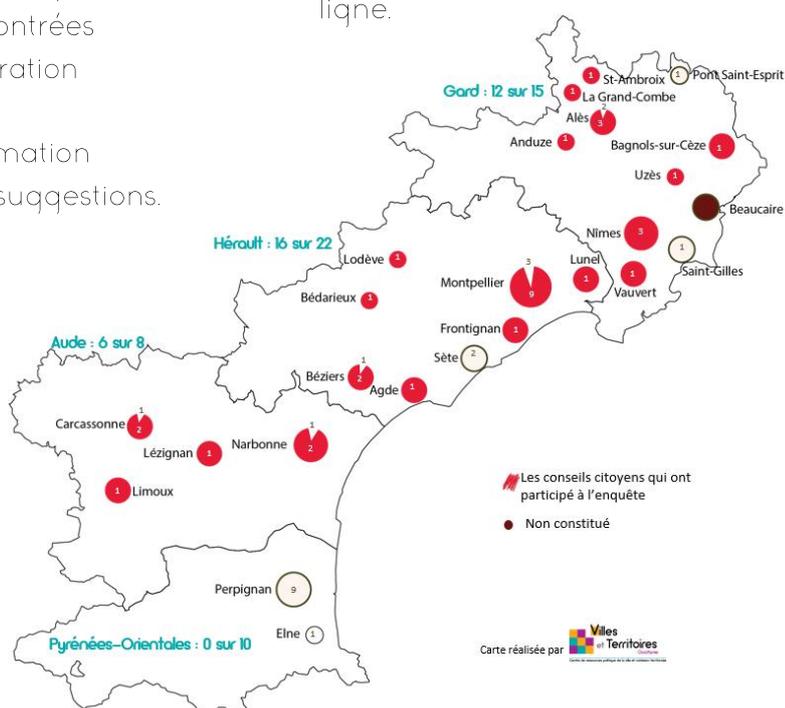
### LES RÉPONDANTS

93 MEMBRES répondants issus de  
34 CONSEILS CITOYENS

- le statut
- le nombre de membres officiellement tirés au sort
- le nombre de membres encore actifs
- la composition actuelle des conseils citoyens
- les moyens
- les modes de fonctionnement :
  - l'animation
  - la manière dont la collectivité associe le conseil citoyen
  - les difficultés rencontrées
  - les pistes d'amélioration envisageables
- les besoins en formation
- les remarques et suggestions.

Si le nombre de répondants est quasiment identique au précédent état des lieux (93 contre 96 en 2017) le nombre de conseils citoyens représentés a diminué (34 contre 50 en 2017). Cette moindre participation témoigne d'un certain ralentissement de l'activité / implication de certains conseils citoyens.

La carte suivante localise les conseils citoyens ayant participé à cette étude en ligne.



Pour cette nouvelle édition, il nous a paru intéressant de croiser les regards et de donner également la parole aux acteurs institutionnels qui doivent désormais composer avec cette jeune instance participative qu'est le conseil citoyen.

## QUESTIONNAIRE EN LIGNE POUR LES PARTENAIRES

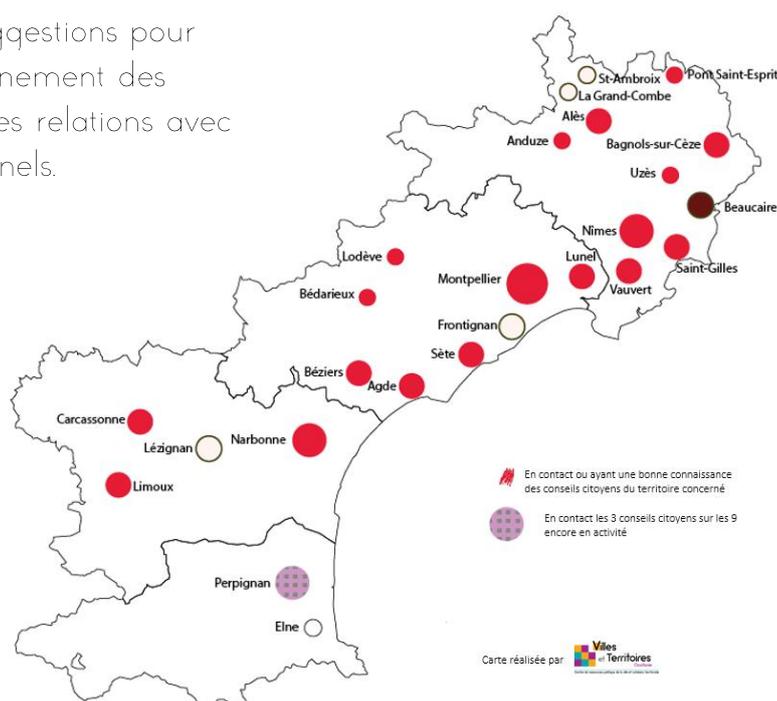
### LES RÉPONDANTS

28 REPONDANTS au contact direct de  
45 CONSEILS CITOYENS

Quelles perception et quelle opinion sur :

- le rôle d'un conseil citoyen
- le fonctionnement
- les moyens dont disposent les conseils citoyens
- les besoins que les conseils citoyens formulent
- les remarques et suggestions pour améliorer le fonctionnement des conseils citoyens et les relations avec les acteurs institutionnels.

Il nous semblait important de donner la parole aux partenaires et acteurs de proximité pour les conseils citoyens pour identifier les points de rencontres mais également les freins à la co-construction. Les acteurs institutionnels se sont cependant peu mobilisés.

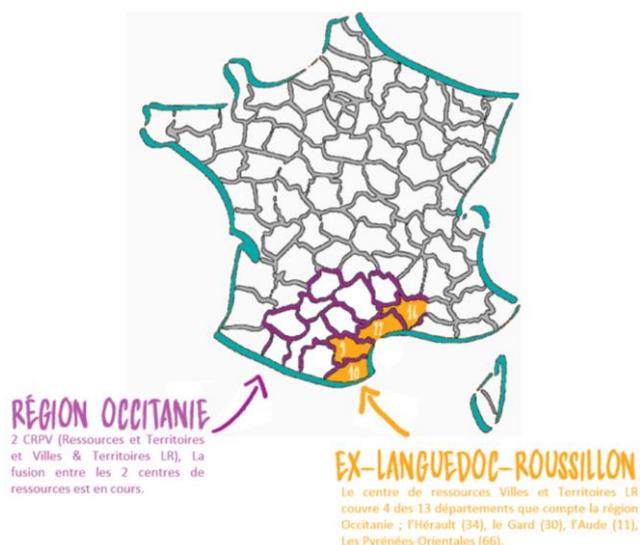




La région Occitanie compte 93 conseils citoyens dont 61% sont situés sur le territoire couvert par Villes et Territoires. Seul un site en politique de la ville n'a encore pas constitué son conseil citoyen : Beaucaire dans le Gard.

## 61% DES CONSEILS CITOYENS DE LA RÉGION

### CARACTÉRISTIQUES DU TERRITOIRE COUVERT



- Région concernée : **OCCITANIE**
- Nombre de départements en Occitanie : **13**
- Nombre de départements couverts par Villes & Territoires : **4**
- Nombre de conseils citoyens en Occitanie : **93**
- Nombre de conseils citoyens sur le périmètre du CRPV Villes & Territoires : **57 (61%)**
  - Gard : **16**
  - Hérault : **22**
  - Aude : **9**
  - Pyrénées-Orientales : **10**

Le profil des conseils citoyens est très contrasté d'un département à l'autre

## DES PROFILS VARIÉS

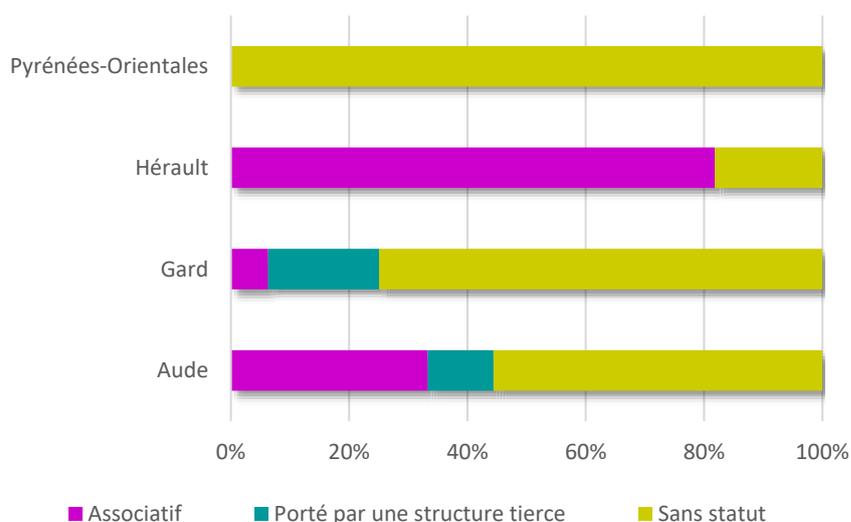
### LE STATUT

Les statuts sont variés et il existe une forte distinction entre les départements. En moyenne 46% des conseils citoyens n'ont encore aucun statut, contre 33% qui ont choisi de se monter en association et 5% qui sont portés par une structure tierce. C'est dans l'Hérault que la part des conseils citoyens en association est la plus forte.

Le statut associatif est avant tout perçu comme un mode d'accès à des financements.

Les quelques structures porteuses de conseils citoyens restent en 1<sup>er</sup> lieu des centres sociaux.

Le statut des conseils citoyens



L'enjeu financier du statut n'est cependant pas prépondérant car si la question des moyens reste incontournable, elle ne constitue pas forcément aux yeux des conseils citoyens un frein inéluctable à leur action. Les conseils citoyens qui se refusent à se constituer en associations évoquent le plus souvent la perception d'une lourdeur administrative qu'un tel statut leur paraît induire.

En 2017 nous signalions une défection d'un nombre conséquent de membres des conseils citoyens. Depuis, de nombreux conseils ont été recomposés. Cela t-il suffit à relancer une dynamique et une mobilisation des membres de ces instances participatives ?

## COMPOSITION, MOBILISATION

### UNE DEFECTION PERSISTANTE DES TIRÉS AU SORT

Nous avons comptabilisé environ 1100 conseillers citoyens sont officiellement inscrits sur listes préfectorales dont 50% dans l'Hérault, 27% dans le Gard, 13% dans l'Aude et 10% dans les Pyrénées-Orientales.

En 2019, après recomposition d'une grande partie des conseils citoyens, les répondants à l'enquête sont 62% à estimer qu'il reste moins de la moitié des membres officiels encore actifs dans leur conseil citoyen. Parmi ces membres encore actifs, 41% des répondants évaluent à plus de la moitié la part de membres qui étaient déjà membres avant la recomposition de leur conseil citoyen. Il existe donc une certaine difficulté à mobiliser / impliquer les nouveaux membres.

Cette démobilisation persistante est d'ailleurs la deuxième source de difficulté la plus citée par les membres des conseils citoyens après le manque de visibilité au regard des habitants.

Les causes de la démobilisation sont nombreuses et dépendent avant tout du contexte interne au conseil citoyen et du contexte institutionnel :

- Manque de mobilisation du conseil citoyen, voire tenue à distance par la collectivité, qui font perdre le sens de l'implication citoyenne.
- Rapports de pouvoir entre membres d'un conseil citoyen.
- Difficulté voire incapacité à co-construire une vision partagée du rôle d'un conseil citoyen qui complexifie la capacité du collectif à s'entendre sur les modes de faire et d'agir.
- Sentiment d'illégitimité cultivé par le conseil citoyen qui ralentit sa démarche d'« aller-vers » les habitants
- Manque de méthodologie leur permettant de passer du constat à l'action / remontée de paroles ou d'informations.

En 2017 nous signalions une défection d'un nombre conséquent de membres des conseils citoyens. Depuis, de nombreux conseils ont été recomposés. Cela n'est-il suffisant à relancer une dynamique et une mobilisation des membres de ces instances participatives ?

## COMPOSITION, MOBILISATION

### LA COMPLEXITÉ DU RENOUVELLEMENT

Dans beaucoup de conseils citoyens, les membres démissionnaires le sont de fait mais ne l'officialisent pas par un courrier, ce qui ne favorise pas toujours un renouvellement anticipé de leur composition.

Les conseils citoyens sont récents, le système dans sa globalité est mis à l'épreuve des réalités locales et il semble donc intéressant que les membres de cette instance participative non seulement évoquent les écueils qu'ils identifient et testent des réponses adaptées aux limites de cette norme participative de manière à permettre aux décideurs de la faire évoluer et de l'adapter.

Certains ont instauré des critères permettant de définir une « démissionnaire », de l'interpeler sur son manque d'implication et de l'inviter à officialiser sa démission quant tel est son choix.

Face aux impacts limitant de la défection d'une part des membres officiels des conseils citoyens, ceux qui restent sont parfois partagés entre les avantages du renouvellement, et ses limites.

Le renouvellement permet en effet de relancer la dynamique collective, et de renforcer les moyens humains. Mais au regard du lent processus d'émergence d'un fonctionnement véritablement collectif, le renouvellement, lorsqu'il met en balance le renouvellement des membres encore actifs, intervient parfois trop tôt, c'est-à-dire qu'il est initié au moment où le collectif restant est à peine parvenu à stabiliser un mode de fonctionnement collectif.

Le mode de renouvellement des conseils citoyens prête donc à des interrogations. Peut-être mériterait-il davantage de souplesse et d'adaptabilité aux différentes réalités locales.

En 2017 nous signalions une défection d'un nombre conséquent de membres des conseils citoyens. Depuis, de nombreux conseils ont été recomposés, cela t-il suffit à relancer une dynamique et une mobilisation des membres de ces instances participatives ?

## COMPOSITION, MOBILISATION

### LES MEMBRES « VOLONTAIRES »

En 2017 nous avons déjà évoqué la mobilisation d'habitants comme membres « associés » au conseil citoyen. Cette alternative avait d'ailleurs été débattue lors des rencontres départementales des conseils citoyens de l'Hérault.

En 2019 près de 37% des membres des conseils citoyens ayant participé à l'enquête affirment que leur instance est composée de volontaires non-inscrits sur les listes préfectorales.

Rien n'interdit en effet à un conseil citoyen de mobiliser des habitants au sein même de son collectif. L'invitation des habitants au fonctionnement interne d'un conseil citoyen se pose comme une manière proactive et participative de nouer une relation avec eux, de renforcer une interconnaissance qui favorise la remontée de parole et de besoins de la population du quartier.

Les conseils citoyens mobilisent des membres volontaires non-officiels de plusieurs manières :

- Organisation de séances publiques autour d'une thématique débattue.
- Invitation lancée à tout habitant qui le souhaite à venir simpliquer dans les actions ou démarches mises en œuvre par le conseil citoyen.
- Ouverture de certaines réunions aux habitants qui peuvent ainsi librement venir découvrir le fonctionnement d'un conseil citoyen sans que leur présence n'implique une quelconque obligation d'investissement. Ils viennent en observateurs sur le mode de la découverte.
- Mobilisation des habitants mais aussi des associations locales sur des projets précis.

Les conseils citoyens qui ont initié une telle démarche témoignent d'un enrichissement des débats, d'une redynamisation de leur instance participative.

Face à la défection d'une part des membres des conseils citoyens, l'intégration d'habitants volontaires « non-officiels » est une solution qui peut favoriser la dynamisation ou la relance du collectif.

## COMPOSITION, MOBILISATION

### LES MEMBRES « VOLONTAIRES »

La seule limite que peut poser cette intégration de nouveaux membres « non-officiels » au conseil citoyen est leur impossibilité légale d'assister aux instances de gouvernance des contrats de ville.

Lorsqu'un conseil citoyen parvient à construire une parole collective en préparation à sa participation aux instances de gouvernance, cette limite ne pose pas problème aux volontaires. Leur parole est en effet portée dans les instances de gouvernance, à travers le porte-voix du collectif qu'est le membre officiel présent dans ces instances.

Lorsque cette parole collective rencontre des difficultés à émerger, ou lorsqu'il existe des rapports de pouvoir au sein du conseil citoyen, les membres volontaires peuvent vivre cette « exclusion » légale des instances de gouvernance comme une forme d'injustice ou d'illogisme démotivante.

### LES MEMBRES « ANCIENS »

De nombreux conseils citoyens recomposés comptent en leur sein des membres présents depuis l'origine des conseils citoyens. Ces « anciens membres » peuvent avoir un rôle important à jouer de passeur de mémoire auprès des nouveaux membres.

Nous savons à quel point l'émergence d'une dynamique collective peut être complexe pour des membres désignés, donc pour un collectif qui ne s'est pas naturellement formé autour d'une envie, d'une conviction, d'une cause militante ou citoyenne partagée.

Les anciens membres peuvent ici se faire le relais d'une connaissance d'un collectif qui ne naît pas, mais se poursuit (Comment fonctionner ? Comment agir ? Quel rôle jouer ? Quels écueils éviter ? Etc.).

Cette transmission d'un « savoir-faire » ne doit cependant pas interdire l'émergence d'une dynamique nouvelle, co-construite avec les nouveaux membres et ne pas établir une hiérarchie entre « ceux qui savent » (les anciens) et les autres.

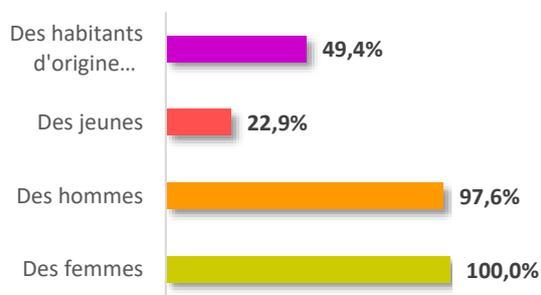
Les femmes sont davantage présentes que les hommes dans les conseils citoyens. Comment l'expliquer ?

## COMPOSITION, MOBILISATION

### UNE PRÉSENCE EFFECTIVE LES FEMMES

A l'heure où l'Etat fait de l'égalité entre femmes et hommes une priorité transversale dans les contrats de ville, force est de constater que les femmes sont présentes dans les conseils citoyens, elles le sont d'ailleurs plus que les hommes. 100% des répondants déclarent ainsi que leur conseil citoyen est, entre autres, composé de femmes.

Parmi les membres encore actifs de votre conseil citoyen, il y a :



Interrogés sur cette représentation des femmes et des hommes dans leurs conseils citoyens à l'occasion des rentrées citoyennes de l'Hérault, certains membres émettent plusieurs hypothèses :

- femmes et hommes ne poursuivraient pas les mêmes intérêts à travers ce collectif. Lorsque le conseil citoyen a peu de « portée » c'est-à-dire lorsque sa parole ne pèse pas ou peu dans les débats des instances de pilotage, les hommes auraient tendance à se désinvestir plus rapidement que les femmes. Notons que s'ils sont moins représentés dans les conseils citoyens, ils sont sur-représentés dans la présidence des associations qui les portent...

- Lorsque le déséquilibre femmes/hommes se crée dès le départ (désaffection plus rapide des hommes désignés), il arrive aussi que cette sur-représentation incite certains hommes à se désinvestir.

Comme en 2017, l'un des constats est que cette forme de participation citoyenne n'attire pas les jeunes ? Comment l'expliquer ? Comment favoriser la mobilisation des jeunes dans les conseils citoyens ?

## COMPOSITION, MOBILISATION

### UNE ABSENCE PERSISTANTE LES JEUNES

Tout comme en 2017, la jeunesse est minoritairement présente dans cette instance participative : à peine un membre des conseils citoyens sur 5 est un jeune.

Cette présence minoritaire ne traduit en rien l'absence d'implication citoyenne des jeunes, ni même des jeunes des quartiers.

Diverses études mettent en évidence une évolution des types d'engagement de la jeunesse qui emprunte de nouvelles formes de participation citoyenne, avec l'émergence de nouveaux outils de mobilisation et notamment par le biais d'internet et des réseaux sociaux. Par ailleurs d'autres études démontrent l'attachement des jeunes à leur quartier surtout lorsqu'ils n'ont pas les moyens de leur mobilité. Pourquoi les jeunes ne s'approprient-ils donc pas une instance participative qui sert les intérêts-mêmes de leur lieu de vie ?

Il est souvent dit que les jeunes s'engagent dans des causes dont ils ont entendu parler, qui sont thématiques et qui induisent un passage à l'action (l'action étant un moteur clé de l'engagement des jeunes) avec un but clairement visé d'utilité et d'entraide. Souvent l'identification générationnelle à une cause est incitative dans l'engagement citoyen des jeunes. Enfin les jeunes s'engagent plus facilement dans la spontanéité que dans le temps.

L'engagement dans un conseil citoyen ne répond pas suffisamment à ces facteurs motivant l'implication des jeunes. Reste donc à s'interroger sur la manière d'adapter le fonctionnement d'un conseil citoyen aux formes d'engagements propres à la jeunesse.

En réaction à cette difficile mobilisation des jeunes, un conseil citoyen d'Alès a eu l'idée de créer un « conseil citoyen des jeunes », qui consiste en des rencontres citoyennes organisées pour les adolescents et les jeunes, durant lesquelles les membres du conseil citoyen les invitent à être forces de propositions sur une thématique donnée ou sur un projet présenté.

La difficile mobilisation des jeunes n'est pas propre à notre région, elle se pose dans tout conseil citoyen. Nous avons trouvé utile de présenter les résultats d'une étude-action menée des QPV de la périphérie lyonnaise qui présente les freins à la participation citoyenne des jeunes. En filigrane il nous faut y lire des leviers à mettre en action.

Accédez à l'article complet :

« [Des conseils citoyens inadaptés à la participation des jeunes ? Retour sur trois expérimentations dans des quartiers populaires de la périphérie lyonnaise](#) ».

## NORME PARTICIPATIVE

### POSTURE

Des jeunes qu'on sollicite en tant que responsables ou victimes d'une problématique.

Un ordre du jour préétabli auquel un jeune ne peut pas déroger.

Un langage spécifique, une connaissance des moyens d'actions à disposition des CC, des rouages de la politique de la ville.

Un engagement individualisé (chacun parle en tant qu'habitant par exemple).

### FONCTIONNEMENT

Régularité de réunions qui se passent dans un local identifié et formalisé.

Un mode de restitution classique papier des échanges.

### TEMPORALITÉ

Les actions, les attentes et demandes ou la réponse aux besoins s'inscrivent dans un projet à moyen ou long terme.

## FONCTIONNEMENT DES JEUNES

### POSTURE

Des jeunes acteurs, proactifs, innovants. Des jeunes ressources.

Dé/méfiant à l'égard d'une division des pouvoirs intergénérationnels.

Le besoin d'un engagement participatif qui n'infériorise pas, qui n'intimide pas qui n'alimente pas un sentiment d'illégitimité.

Un fonctionnement grégaire qui explique que les jeunes aient du mal à envisager leur engagement citoyen autrement qu'en groupe.

### FONCTIONNEMENT

Un mode de vie qui se conjugue avec un fonctionnement « hors les murs ».

Des modes de communication largement axés sur le numérique.

### TEMPORALITÉ

Les temps de vie des jeunes inscrivent leurs demandes dans l'immédiateté voire l'urgence. L'efficacité de leur engagement doit être immédiate, rapidement visible et concret.

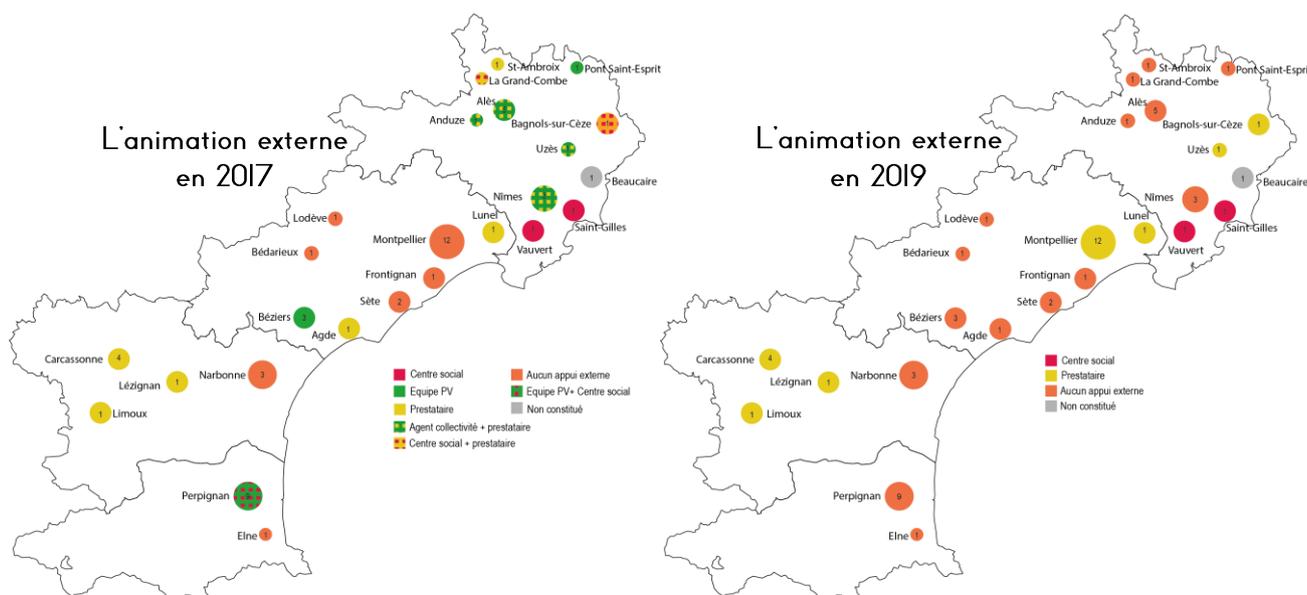


En 2017 nous avons constaté que les conseils citoyens qui bénéficiaient d'un accompagnement extérieur avaient tendance à rester mieux et plus mobilisés que les autres. Qu'en est-il en 2019 ?

## ACCOMPAGNEMENT ET AUTONOMISATION

### UN APPUI EXTÉRIEUR EN DIMINUTION

Entre 2017 et 2019 le nombre de conseils citoyens bénéficiant d'un appui extérieur à l'animation s'est progressivement réduit. Seule la ville de Montpellier a suivi une logique inverse en choisissant d'assurer la dynamisation des conseils citoyens après leur recomposition, par l'intervention d'une animation externe. Si le but d'un appui externe est d'offrir aux membres des conseils citoyens des bases de travail et d'émergence d'un collectif, le retrait de cet animateur pose souvent problème aux conseiller.e.s citoyens pour qui l'animation autonome du groupe, l'adaptation au fonctionnement institutionnel ou le « aller vers » les habitants, restent complexe.



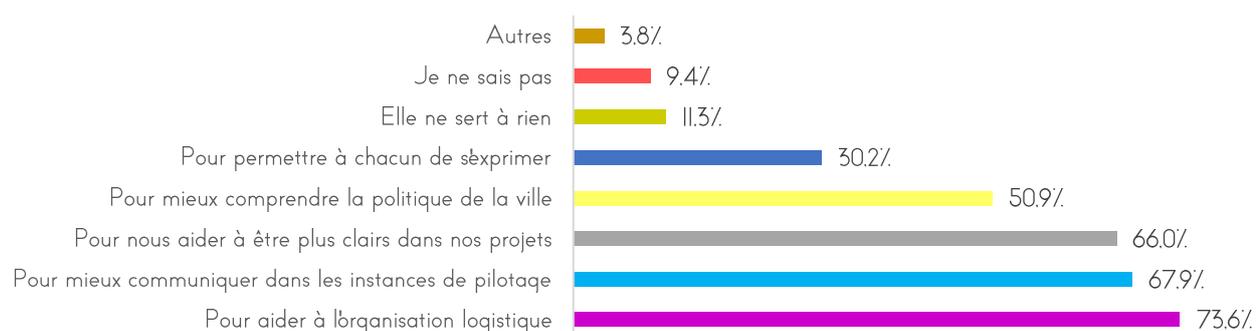
Entre 2017 et 2018, l'animation externe quoiqu'essentielle pour le bon fonctionnement de nombreux conseils citoyens, ne les a pas suffisamment préparés à leur autonomisation.

## ACCOMPAGNEMENT ET AUTONOMISATION

### L'UTILITÉ PERÇUE D'UN APPUI EXTÉRIEUR ET SES LIMITES

À la question posée de savoir en quoi une animation leur a été / ou leur serait utile, les membres des conseils citoyens y voient à la fois un soutien logistique et une aide à l'ajustement culturel : apprendre à communiquer de manière à pouvoir être entendus. Cette prépondérance du souci logistique nous rappelle que les conseils citoyens s'accordent à dire que cette activité de participation citoyenne est chronophage, impactant parfois la motivation ou l'implication de leurs membres, lorsque le temps engagé n'aboutit pas à davantage de reconnaissance ou à des actions / résultats concrets.

En quoi un appui extérieur à l'animation vous a-t-elle été, ou vous serait-elle, utile ?



Si nous ne nions absolument pas tout l'intérêt voire la nécessité d'un appui extérieur, il est tout aussi essentiel qu'il inclut un apprentissage progressif à l'autonomisation. En effet, les conseils citoyens qui ont perdu le bénéfice d'une animation externe ont pour la plupart traversé une période de latence, un temps d'arrêt et de démotivation ou de déstabilisation face à une autonomie qui n'avait pas été suffisamment travaillée / anticipée. Il semble nécessaire que toute animateur.trice accompagne les conseils citoyens dans une démarche progressive passant du faire « pour » (l'animateur.trice), au faire « avec » (animateur.trice et les conseils citoyens), puis au faire « par vous-mêmes » (les conseils citoyens).

Les moyens dont disposent les conseils citoyens sont variables et dépendent bien souvent du statut sous lequel ils ont fait le choix de fonctionner.

## LES MOYENS POUR FONCTIONNER

### LES MOYENS ALLOUÉS...

Comme en 2017, les moyens alloués aux conseils citoyens sont très variables d'un territoire à l'autre. Pour les plus dotés, la collectivité et l'État versent une subvention de fonctionnement annuelle ainsi que le financement de projet sur dépôt de dossier. La source de financement la plus courante est celle issue de projets d'action déposés dans le cadre du contrat de ville, puis la subvention annuelle de fonctionnement. Si les conseils citoyens peuvent parfois être chargés d'animer le FPH, ils n'en sont jamais directement bénéficiaires. Ils jouent le rôle d'interfaces entre les habitants porteurs de projets et la collectivité, tel que cela se passe par exemple dans les conseils citoyens qui dépendent du GIP Contrats Ville Piémont cévenol le Gard.

Pour les moins dotés cela peut se réduire au prêt ponctuel d'une salle de réunion, sans autre forme de soutien matériel, humain ou financier.

Le prêt d'un local est aujourd'hui quasiment acquis pour tous les conseils citoyens, le prêt ou don de matériel bureautique restant encore à la marge.

### ... ET LEUR DÉPENSES

Les deux principales sources de dépenses pour les conseils citoyens qui bénéficient de financements sont la mise en œuvre d'actions et l'achat de matériel et fournitures de bureau.

11% des répondants déclarent que les financements serviront, entre autres, à rembourser leurs frais de déplacement.

Enfin 3% des répondants indiquent que les financements obtenus ne seront pas dépensés. Cela démontre autrement la difficulté de certains conseils citoyens à se mettre en action ou visibilité.

Si 20% des répondants évoquent le manque de moyens comme l'une des difficultés rencontrées, et comme nous le verrons ci-après, il est loin de s'imposer comme un frein significatif au bon fonctionnement du collectif.

D'ailleurs, comme nous le mettons en évidence dans [nos guides des bonnes pratiques](#), de nombreux conseils citoyens ont largement démontré qu'il était possible d'agir sans grands moyens.

LES FORMES  
DE LA  
MOBILISATION

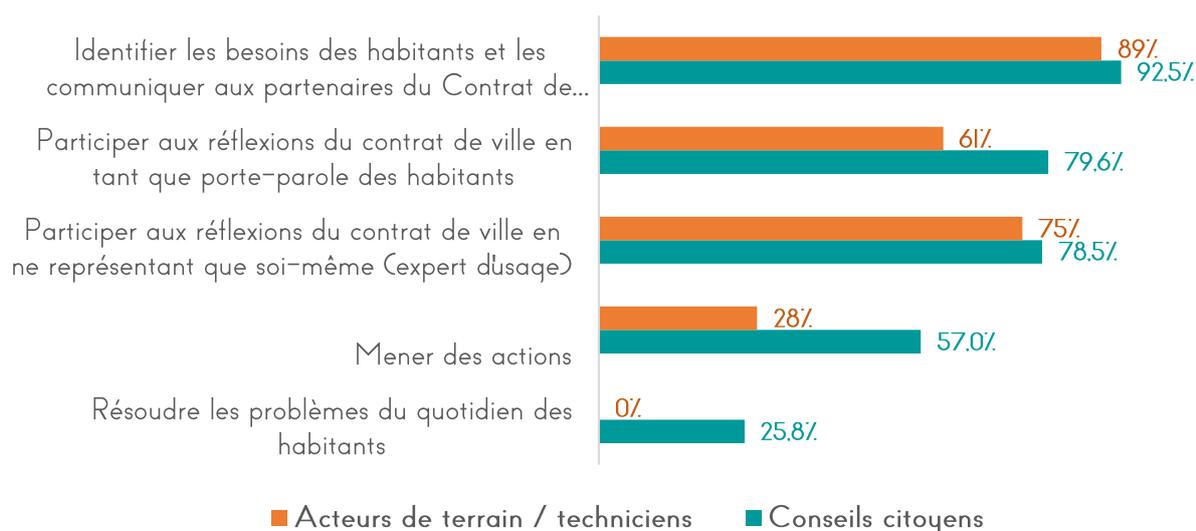
PARTIE 3

Si le [cadre de référence](#) permet d'identifier les contours du rôle que peut jouer cette instance de participation, les conseils citoyens, tout comme les acteurs institutionnels, n'en proposent pas forcément une définition monolithique.

## LE / LES RÔLE(S) DES CONSEILS CITOYENS

### UNE DÉFINITION HÉTÉROGÈNE

Quel est ou quels sont, selon vous, le(s) rôle(s) dun conseil citoyen ?



Si le cadre de référence précise que les membres des conseils citoyens n'ont pas à être « représentatifs » des habitants en ce qu'ils ne représentent qu'eux-mêmes (comme experts d'usage) dans les instance de gouvernance, ce rôle d'interface habitants / collectivité est au cœur de la définition qu'une très forte partie de conseils citoyens proposent de leur rôle. C'est d'ailleurs pour cette raison que le lien aux habitants est la principale préoccupation évoquée, et peut poser problème lorsque les conseils citoyens rencontrent des difficultés à le nouer.

Leur participation aux instances de gouvernance n'arrive qu'en 3<sup>ème</sup> position juste avant l'idée de mener des actions.

Les conseils citoyens perçoivent de mieux en mieux en quoi ils ne sont pas une structure / un collectif ou une association « comme les autres ».

## LE / LES RÔLE(S) DES CONSEILS CITOYENS

### UN RÔLE QUI RESTE À RENFORCER

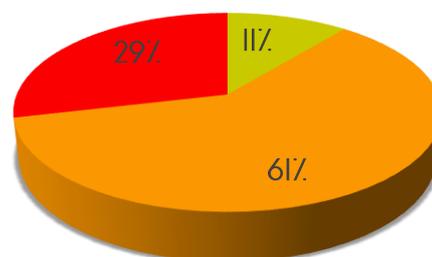
Conseils citoyens et acteurs institutionnels s'entendent sur la centralité de cette dimension « ressource » du rôle des conseils citoyens : jouer l'interface, le porte-parole, faire entendre la voix des habitants.

Les acteurs institutionnels citent cependant en 1<sup>er</sup> lieu la participation aux instances de gouvernance, là où pour les conseils citoyens elle est davantage secondaire. Cela s'explique certainement par ce sentiment encore prégnant chez beaucoup de membres d'un manque de reconnaissance de la part des partenaires des contrats de ville.

Acteurs institutionnels et conseils citoyens n'accordent pas non plus la même légitimité au principe de mener des actions. Seuls 28% des acteurs institutionnels qui ont participé à l'enquête estiment qu'il relève du rôle d'un conseil citoyen de mener des actions.

Comme le présente le graphique ci-dessous, les acteurs institutionnels sont très mitigés quant à la capacité des conseils citoyens de jouer leur rôle.

La manière dont le conseil citoyen joue son rôle vous paraît-elle satisfaisante ?



■ OUI ■ PAS TOUT A FAIT ■ NON

Les raisons invoquées sont nombreuses : défiance à l'égard du politique, manque de reconnaissance de la part de l'institution, manque de lien avec les habitants et de visibilité, manque de moyens, manque de représentativité des habitants, manque d'appui externe, difficulté à s'approprier la politique de la ville.

La question fait débat : le rôle d'un conseil citoyen est-il de mener des actions ? Mener des actions est moteur pour les conseils citoyens même si cela ne doit pas se poser comme une fin en soi.

## LE / LES RÔLE(S) DES CONSEILS CITOYENS

### MENER DES ACTIONS UN MOTEUR ET SES LIMITES

Nous l'avions déjà souligné en 2017, mener des actions n'est pas une finalité en soit, mais un moyen que se donnent les conseils citoyens pour :

- Concrétiser le fruit de leur implication.
- Maintenir une dynamique de groupe.
- Se faire connaître des habitants.

En cela le fait de mener des actions reste moteur pour les conseils citoyens, surtout lorsqu'ils entretiennent le sentiment que leur implication aboutit à aucun retour concret ou positif (être entendus des partenaires du contrat de ville par exemple ou renforcer sa visibilité auprès des habitants). L'action vient ici donner du sens à l'engagement, elle favorise l'interconnaissance des membres d'un conseil citoyen qui, à travers la mise en œuvre d'une action, apprennent à fonctionner sur le mode du collectif et du participatif.

A chaque journée de formation que nous organisons pour les conseils citoyens, nous leur rappelons tout de même les précautions qu'il leur faut prendre pour mener des actions :

- il semble important qu'une action serve le rôle d'un conseil citoyen : recueillir la parole des habitants, favoriser une meilleure connaissance du quartier, renforcer sa visibilité auprès des habitants, relayer de l'information aux habitants, etc.
- Mener des actions visibles ne doit pas laisser à penser aux habitants qu'un conseil citoyen est une association comme une autre. Ainsi toute action doit être l'occasion de rappeler le rôle d'un conseil citoyen de manière à ce que l'implication du conseil citoyen soit lisible et ne prête à aucune confusion.

Les conseils citoyens déclinent des actions variées dans leurs formes et dans les objectifs qu'elles sous-tendent.

## MENER DES ACTIONS

### 60% DES CONSEILS CITOYENS MÈNENT DES ACTIONS

Une petite majorité des conseils citoyens mènent des actions. En 2017 nous avons déjà insisté sur le fait que mener une action peut certes, être une fin en soi, mais cela contribue surtout à impliquer, maintenir une mobilisation et une motivation, lorsque les conseils citoyens ont besoin de matérialiser le fruit du temps investi dans ce collectif participatif.

Nous identifions trois grands types d'action :

- des actions de type animation festive ou de sensibilisation (à des thématiques comme l'environnement par exemple) ;
- des enquêtes ou démarches de recueil de parole auprès des habitants ;
- des événements qui pourraient s'apparenter au premier type d'action, mais qui cette fois ont comme objectif principal de gagner en visibilité auprès des habitants.

En 2017 et 2018, nous avons valorisé ces nombreuses initiatives entreprises par les conseils citoyens, sous format vidéo et sous la forme de guides des bonnes pratiques. Pour consulter cette capitalisation, il vous suffit de cliquer sur les visuels correspondants.



## UN AJUSTEMENT AUX ENJEUX DES CONTRATS DE VILLE

### LA FRÉQUENCE ET LES THÈMES

71% des conseils citoyens se réunissent en moyenne une fois par mois.

Si la recomposition des conseils citoyens n'a globalement pas évité une relative défection, les membres encore actifs se sont progressivement organisés pour fonctionner de manière plus efficace et plus en lien avec la physionomie et les axes stratégiques des contrats de ville. Les conseils citoyens sont désormais une majorité (71%) à fonctionner en sous-groupes thématiques et/ou à raisonner par thème de manière à assurer une cohérence avec les grands items de la politique de la ville. Les thématiques abordées sont nombreuses et variées. Les thèmes abordés par le plus grand nombre de conseils citoyens sont l'habitat/ cadre de vie (75,5%), l'environnement/développement durable (64%). Cette prépondérance de l'environnement au sens large du thème s'explique très certainement par sa dimension visible, accessible, quotidienne et de proximité.

Notons également que si en 2019 et pour les années à venir, l'État fait de [l'égalité femmes / hommes une prioritaire transversale des contrats de ville](#), les conseils citoyens sont minoritaires à se saisir de cet enjeu. La problématique leur apparaît délicate à aborder avec les habitant.es tant elle induit de la confusion, des amalgames et le risque de bouleverser parfois une organisation des rapports sociaux de sexe établie et pour certaines populations considérée comme structurante.

Habitat	75,5%
Cadre de vie	75,5%
Environnement et développement durable	64,2%
Education	50,9%
Culture/Sport	50,9%
Jeunesse	47,2%
Lutte contre les discriminations	32,1%
Emploi	28,3%
Égalité femmes/hommes	24,5%
Accès aux droits	24,5%
Santé	20,8%

Interrogés : 93/Répondants : 53/Réponses : 262

LA RELATION  
AU POUVOIR  
PUBLIC

PARTIE 4

Les conseils citoyens, quelle que soit leur implication, ne peuvent trouver leur place et jouer leur rôle, qu'appuyés et associés par les pouvoirs publics.

## UNE EFFECTIVE AMÉLIORATION

### UNE MOBILISATION QUI A ÉVOLUÉ DANS LE BON SENS

Les conseils citoyens semblent mieux et davantage associés qu'ils ne l'étaient lors du dernier état des lieux en 2017. Cette amélioration de son implication se traduit non seulement par la systématisation de leur association aux instances de gouvernance, mais aussi par la diversification de leur mobilisation.

De quelle(s) manière(s) le conseil citoyen est-il associé à la vie du contrat de ville ?



En 2017 nous avons souligné qu'au-delà d'une mobilisation dans les diverses instances de gouvernance ou groupes de travail, il était important pour un conseil citoyen de pouvoir solliciter une personne ressource. À l'époque ils étaient encore fortement majoritaires à ne pas en identifier ou en avoir.

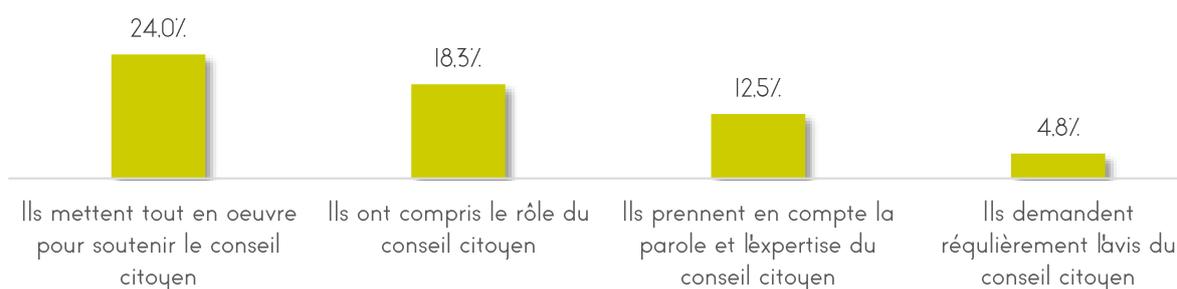
En 2019 il reste encore 23% des conseils citoyens interrogés qui déclarent ne pas avoir de personne référente ou ne pas la connaître. Pour les autres, la personne ressource reste en premier lieu le/la chef.fe de projet (37%), le/la délégué.e de préfet (18%) puis le/la médiateur/trice ou adulte relais.

Malgré l'évolution de l'implication des conseils citoyens dans les instances de gouvernance et la vie des contrats de ville, certaines résistances et tensions persistent. Cependant, les relations s'améliorent et s'enrichissent.

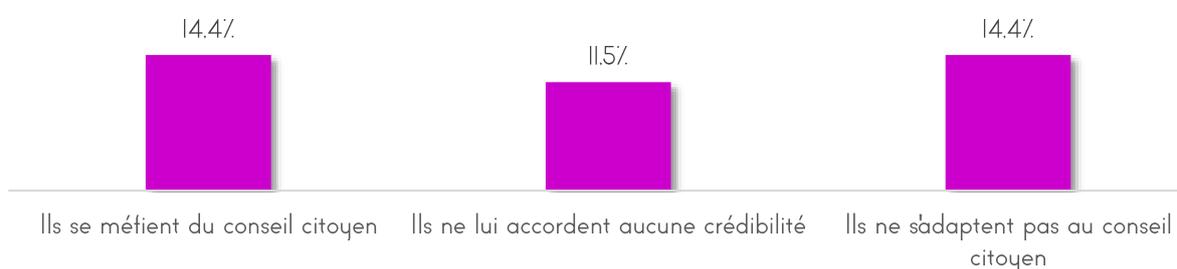
## UNE RELATION QUI S'EST CONSOLIDÉE

Si les conseils citoyens formulent encore des critiques à l'égard des pouvoirs publics, force est de constater qu'ils ne sont plus majoritaires à le faire. 60% d'entre eux font état d'un dialogue et d'une collaboration, 40% critiquent un manque de mobilisation et un défaut d'acculturation des acteurs institutionnels :

### 60% d'avis positifs



### 40% d'avis négatifs



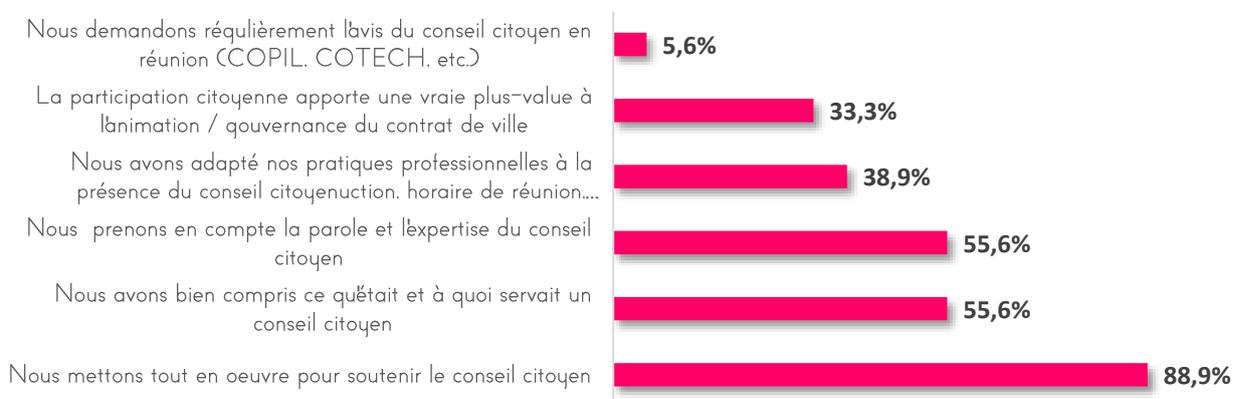
Par ailleurs, les conseils citoyens expriment souvent toute la complexité de la politique de la ville dans son contenu mais aussi dans ses rouages institutionnels. Cette lente et laborieuse maîtrise de la politique de la ville ne favorise pas l'apaisement des relations conseils citoyen / pouvoir public.

Si les conseils citoyens évoluent dans leur fonctionnement et leur implication, les acteurs institutionnels intègrent eux-aussi progressivement la participation citoyenne dans leur mise en œuvre de la politique de la ville.

## UNE RELATION QUI S'EST CONSOLIDÉE

Si les acteurs institutionnels interrogés ont par ailleurs souligné les difficultés qui freinent la capacité des conseils citoyens à jouer pleinement leur rôle, ils affirment en revanche que du point de vue de l'Institution, les acteurs estiment mettre tout en œuvre pour impliquer les conseils citoyens, et en reconnaître toute l'utilité. Lu en filigrane le graphique suivant présente le chemin qu'il reste encore à parcourir avant que les conseils citoyens soient mobilisés comme partenaires à part entière. Mais il démontre dans le même temps l'évolution progressive et positive des partenaires du contrat de ville vers une acculturation à la participation citoyenne dans l'animation et le pilotage des contrats de ville.

### Avec lesquelles de ces affirmations êtes-vous en accord ? (Question posée aux acteurs institutionnels)



Interrogés de manière libre sur la plus-value que représentent à leurs yeux l'existence des conseils citoyens voici ce qu'en perçoivent les acteurs institutionnels :

Ils favorisent les échanges d'informations concernant le quartier

Ils constituent un vrai et précieux relais auprès des habitants

Ils offrent une indispensable remontée de parole des habitants

Ils proposent un regard différent sur les politiques publiques

Ils enrichissent l'analyse de terrain des associations qui émergent au contrat de ville

Ils mettent leur expertise d'usage à profit de la politique de la ville

Leur existence encourage le principe-même de la prise en compte de la participation citoyenne dans les réflexions menées

DIFFICULTÉS  
RENCONTRÉES  
ET BESOINS

PARTIE 5

En 2017 les conseils citoyens rencontraient diverses difficultés liées à la fois à la complexité de constituer un véritable collectif, à celui de s'approprier pleinement la politique de la ville et à celui de co-construire un mode de fonctionnement avec les pouvoirs publics. Qu'en est-il deux ans plus tard ?

## LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

La création d'un lien avec les habitants reste la principale difficulté rencontrée alors même qu'une majeure partie des conseils citoyens y situent la centralité de leur rôle.

Seuls 4% des répondants affirment ne rencontrer aucune difficulté. Le tableau ci-dessous démontre toute la complexité pour cette jeune instance de s'installer dans sa participation citoyenne tant les freins peuvent s'avérer nombreux et variés.

Notons que pour près d'un conseil citoyen sur 3 la politique de la ville reste difficile à comprendre et à s'approprier. Cela freine forcément leur capacité d'implication et de participation active aux instances de pilotage des contrats de ville.

Les habitants ne nous connaissent pas / pas à quoi nous servons	60,3%
Nous ne sommes plus assez nombreux	42,5%
Nous ne sommes pas assez associés au contrat de ville	31,5%
La politique de la ville est difficile à comprendre	31,5%
Nous sommes démotivés/décus	30,1%
Nous manquons de moyens	26,0%
Des conflits de personnes nous empêchent de fonctionner correctement	16,4%
Être au conseil citoyen prend trop de temps	11,0%
Nous ne savons pas à qui nous adresser en cas de besoin	6,8%
Nous ne savons pas comment nous y prendre	6,8%
Aucune	4,1%

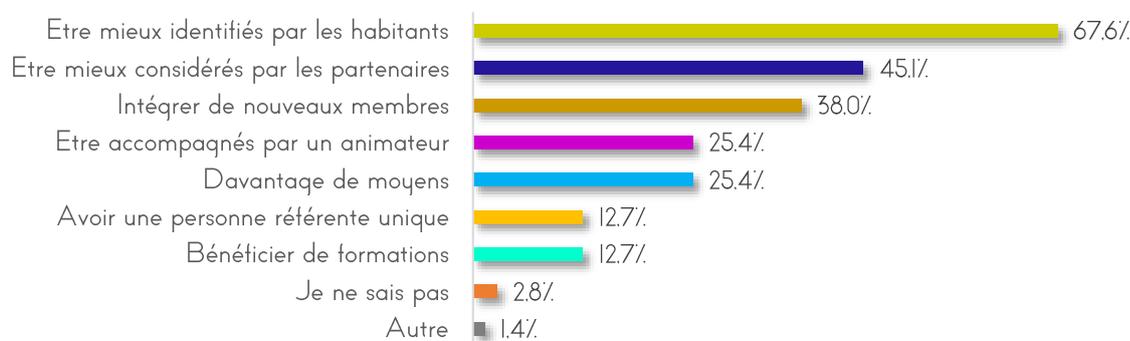
De leur position, les acteurs institutionnels évoquent moins de difficultés perçues chez les conseils citoyens. Tous sont unanimes pour considérer que les membres des conseils citoyens ne sont plus assez nombreux et que cela impacte à la fois leur fonctionnement et leur motivation.

Les difficultés que rencontrent les conseils citoyens trouvent écho dans les besoins qu'ils expriment et auxquels il est important de répondre si l'on souhaite asseoir et conforter le pouvoir d'agir de cette jeune instance de participation citoyenne.

## LES BESOINS EXPRIMÉS

La relation aux habitants est véritablement au cœur des préoccupations des conseils citoyens. Si la coopération avec les partenaires des contrats de ville semble exister, 45% des répondants aspirent pourtant à voir cette considération se renforcer. La recomposition des conseils citoyens n'a pas suffi à résoudre cette problématique de défection d'une partie des membres de cette instance participative. L'intégration de nouveaux membres reste donc une préoccupation d'actualité. Comme nous l'avions suggéré en 2017, rien n'empêche les conseils citoyens d'intégrer des membres volontaires dont la seule limite d'intervention sera leur absence aux instances de gouvernance des contrats de ville.

### Quels types de soutien pourrait améliorer les conditions de fonctionnement de votre conseil citoyen ?



Si les thèmes de formation souhaités sont variés, les conseils citoyens expriment encore autrement cet aspect fondamental de la relation aux habitants.

### Les thèmes de formation souhaités





Voici quelques pistes d'amélioration issues des échanges avec les conseils citoyens, les acteurs institutionnels et nos analyses transversales. En colonne de gauche nous reprenons les réponses que proposent les conseils citoyens à la question de savoir ce qui serait en mesure d'améliorer leur fonctionnement. Nous proposons ensuite des pistes d'amélioration à initier par les conseils citoyens, puis une seconde colonne recensant la manière dont les acteurs institutionnels peuvent également contribuer à cette amélioration.

## PISTES D'AMÉLIORATION

### LES AXES D'AMÉLIORATION SONT L'AFFAIRE DE TOU.TES

Les leviers évoqués par les conseils citoyens	Qu'améliorer du côté des conseils citoyens ?	Qu'améliorer du côté des acteurs institutionnels ?
Etre mieux identifiés par les habitants	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une clarification de votre définition et de votre rôle</li> <li>• Une présence régulière et de proximité dans le quartier</li> <li>• Des événements ou des contextes qui favorisent la rencontre, les échanges et la mise en confiance.</li> <li>• S'appuyer sur les ressources locales (tissu associatif).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mobilisation du conseil citoyen lorsqu'un projet concerne les habitants peut-être un levier au tissage d'un lien entre le CC et les habitants.</li> </ul>
Etre mieux considérés par les partenaires du CV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un ajustement des formes de la mobilisation aux enjeux des contrats de ville</li> <li>• Une participation constructive</li> <li>• Une participation aux instances qu'il faut préparer</li> <li>• Un ajustement aux codes institutionnels dans les interventions en instances de pilotage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un effort poursuivi d'adaptation aux conseils citoyens (Choraire, langage, prise de parole, transmission d'informations).</li> <li>• Une aide à la préparation de leur participation.</li> <li>• Un temps de parole consacré.</li> <li>• Apporter des réponses aux questions posées</li> </ul>
Intégrer de nouveaux membres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une mobilisation informelle et de proximité par l'implication ponctuelle ou régulière d'habitants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favoriser les volontaires lors des recompositions</li> </ul>
D'avantage de moyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si les moyens matériels sont aidants, de nombreuses initiatives peuvent être prises sans moyen particulier.</li> <li>• Créer des collaborations avec le tissu associatif local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mise à disposition d'un local est la base</li> </ul>
Etre accompagnés par un animateur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formaliser une organisation interne équitable, tournante.</li> <li>• Se fixer des objectifs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lorsque son financement n'est pas prévu, la présence régulière d'un délégué de préfet ou d'un agent de la collectivité, d'un médiateur adulte/relais est à chaque fois aidante.</li> </ul>
Bénéficiaire de formations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participer aux formations qui vous sont proposées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imaginer des temps d'échanges autour d'une thématique qui pose question aux conseils citoyens (technicien, chef de projet, etc.).</li> </ul>
Avoir une personne référente unique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lorsqu'elle fait défaut, apprendre à identifier des interlocuteurs et à les solliciter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Désigner une personne ressource / interface</li> </ul>

## EN CONCLUSION

Villes & Territoires Est-Occitanie actualise régulièrement son état des lieux car la jeunesse de cette instance participative explique ce mouvement permanent dans lequel s'inscrit son fonctionnement. Certaines des difficultés déjà identifiées en 2017 persistent : une certaine démobilisation, le sentiment encore présent d'un manque de considération et/ou d'implication des conseils citoyens par certains partenaires des contrats de ville.

Pourtant force est de constater qu'en deux ans, les conseils citoyens démontrent une certaine maturation, tant dans leur capacité d'organisation plus en phase avec l'orientation des contrats de ville, que dans leurs préoccupations ou leur forme d'implication citoyenne. Et si nous ne pouvons pas nier que la co-construction conseils citoyens / pouvoirs publics relève encore d'un processus à long terme, les acteurs institutionnels aussi font preuve de maturation dans leur compréhension du rôle des conseils citoyens, et dans leur prise de conscience de la plus-value d'un conseil citoyen lorsque l'Institution lui confère un rôle, une utilité.

Certes des axes d'amélioration sont toujours possibles et très clairement exprimés par chacun, mais conseils citoyens et acteurs institutionnels semblent réellement engagés dans la co-construction d'une culture partagée de la participation.

Dans une [Instruction datant du 30 juillet 2019 relative aux équipes territoriales de la réussite républicaine](#), l'Etat réaffirme sa volonté d'inscrire les conseils citoyens dans la durée en leur assurant la mise à disposition de divers moyens et formes d'appui.

Notre prochain état des lieux analysera la manière dont les territoires ont su se saisir de ces directives nationales, et interrogera l'impact que ce soutien renouvelé a pu avoir sur le fonctionnement et la place accordée aux conseils citoyens dans la gouvernance et la mise en œuvre des contrats de ville.

# VILLES & TERRITOIRES

## Est-Occitanie

1011 rue Pont de Laverune  
34077 Montpellier  
04 67 07 02 38

[www.villesetterritoireslr.fr](http://www.villesetterritoireslr.fr)

20 | 9