



Conseils citoyens : où en est-on deux ans après le vote de la loi ?

*Texte issu de la journée d'échanges organisée le 10 juin 2016
par la Coordination nationale Pas sans Nous et l'Institut de la concertation*

Les conseils citoyens ont été instaurés par la loi pour la Ville et la cohésion urbaine de février 2014. Dès le 1^{er} article du titre 1, la loi affirmait s'inscrire « *dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens* ». En cela, la loi reprenait – en la transformant très significativement – la proposition du rapport *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous*, remis par Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache à François Lamy. Ils préconisaient la création de tables locales de concertation ou « tables de quartier » réunissant les associations et les collectifs organisés à l'échelle du quartier. Il est à noter que cette proposition ne concernait pas les seuls quartiers de la politique de la ville, mais l'ensemble des politiques publiques à l'échelle des territoires.

Aux tables de quartier le gouvernement a préféré la création d'une instance nouvelle, les conseils citoyens qui ont tout de suite suscité des interrogations, de l'espoir ou des réticences, et dans tous les cas des débats. Deux ans après la loi, quel bilan peut-on tirer de la mise en place des conseils citoyens ? Où en sont donc concrètement les conseils citoyens ? De quelle autonomie et de quel pouvoir disposent-ils ?

Pour approfondir ces questions, la Coordination nationale Pas sans Nous et l'Institut de la concertation ont organisé une journée de bilan – provisoire – sur la mise en place des conseils citoyens, qui a rassemblé près de deux cents habitants, acteurs associatifs et professionnels, venant d'une vingtaine de villes différentes¹. Les expériences présentées ont montré une forte hétérogénéité des situations : peu de conseils citoyens se ressemblent, la loi laissant de grandes marges d'interprétation et de mise en œuvre. Cette journée a produit des pistes de réflexion pour améliorer le fonctionnement mais surtout donner du sens à ces conseils citoyens.

¹ En vue de la préparation de cette journée de bilan sur la mise en place des conseils citoyens, une enquête en ligne avait été mise en place. Plus de 200 réponses sont parvenues émanant pour un tiers de membres du collège acteurs locaux tous associatifs (soit 70 réponses) et pour un quart du collège habitants (soit 50 réponses). Certaines données sont également issues de la veille médiatique assurée par Pas sans Nous, qui regroupait en juin 2016 plus de 1300 articles concernant 450 villes et agglomérations.

Comment fonctionnent les conseils citoyens ? En quoi permettent-ils l'autonomie et le pouvoir des habitants ?

Les conditions de la mise en place des conseils citoyens sont des facteurs déterminants de leur dynamique : les relations avec les instances préexistantes, l'organisation ou non d'une campagne d'information et de mobilisation, le recours ou non au tirage au sort, le mode de relations avec les institutions locales (allant de la dépendance la plus forte à la défiance affirmée) influent fortement sur leur dynamique...

Un premier constat s'impose : les collectivités locales n'ont pas été nombreuses à s'inscrire dans cette démarche, malgré l'obligation légale de créer les conseils citoyens, puisque moins de 60 % des villes avaient installé leur(s) conseil(s) citoyen(s) deux ans après le vote de la loi². De plus la création devait s'appuyer sur un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives existantes. Force est de constater que, bien souvent, aucun diagnostic préalable n'a été fait, au mieux les villes se sont-elles appuyées sur leurs partenaires habituels (associations déjà financées dans le Cucs, membres des conseils de quartier, centres sociaux, etc.), et dans certains cas, elles se sont clairement opposées à la présence de collectifs considérés comme relevant « de l'opposition ».

On peut dès lors se demander si, en contraignant les collectivités à inscrire la participation des habitants dans la politique de la ville en créant cette nouvelle instance, la loi n'a pas aussi de ce fait fragilisé les démarches ascendantes préexistantes, nées de l'initiative des habitants.

« La loi est une forme de processus descendant ; dans les quartiers qui comptaient peu de mouvements et d'associations militantes, les conseils citoyens ont du mal à prendre. »³

Par ailleurs, les méthodes d'information des habitants sur les conseils citoyens et leur rôle, et les techniques de mobilisation ont influé sur leur fonctionnement ; dans beaucoup de cas, les témoignages lors de la journée ont révélé un manque de véritables campagnes d'information, d'explication de la part des collectivités, mais aussi au niveau national (les collectivités ont été longtemps en attente de « kit » et autres outils pédagogiques de la part de l'État).

« C'est un dispositif national émanant de la loi, mais il n'y a eu aucune communication de grande ampleur. C'est très différent d'une ville à l'autre, parfois la mairie fait du boîtage, parfois du tirage au sort, et cela dépend de la liste, c'est très flou. »

Cette absence de dynamique tant pour la mobilisation que l'information a eu plusieurs conséquences, et notamment une mobilisation des acteurs locaux et des habitants parfois décevante. Les témoignages ont été nombreux pour dire que les habitants désertaient très vite le conseil citoyen, en particulier ceux qui avaient été tirés au sort, parce qu'ils ne comprenaient pas le sens de leur présence : *« Parmi nos tirés au sort, il n'y en a plus que deux qui viennent. Le tirage au sort n'a pas fonctionné. »* Plusieurs hypothèses sont avancées : trop de place laissée aux acteurs associatifs, installant un dialogue privilégié ville-associations au détriment des questionnements des habitants ; absence fréquente de suivi et d'actions de coformation.

Enfin, le type d'accompagnement prévu pour les conseils citoyens influe beaucoup sur l'indépendance et le pouvoir des conseils citoyens. Prévus pour être autonomes, aujourd'hui les membres habitants et acteurs des conseils citoyens estiment majoritairement que leur conseil n'est pas indépendant, voire que les élus ont essayé de bloquer son développement : soit en n'y

² Données du Cget.

³ Cette citation et celles qui suivent sont extraites de la journée du 10 juin sur le bilan de la mise en place des conseils citoyens.

consacrant aucun moyen (ne serait-ce qu'en temps de travail des agents), soit en en prenant le contrôle (en nommant de manière discrétionnaire les membres, en présidant le conseil citoyen, etc.). Les agents de collectivité, quant à eux estiment plutôt les conseils citoyens comme indépendants. Il existe un véritable tiraillement entre un besoin d'accompagnement humain, financier, en formation, de la part des collectivités vers les conseils citoyens, et la nécessité d'autonomiser les conseils citoyens, de ne pas les rendre « dépendants » des collectivités. Avec le risque que la ville reste « aux manettes » par ses services qui animent mais aussi par la présence d'élus dans les réunions, quand ils ne sont pas eux-mêmes présidents du conseil citoyen, contrairement à la loi.

Ce tiraillement traduit bien l'injonction contradictoire à vouloir créer un collectif (parfois ex nihilo quand il n'y a pas de dynamique citoyenne forte préexistante sur le quartier) en exigeant qu'il soit autonome tout en s'inscrivant dans le cadre très technique du contrat de ville et de la politique de la ville.

« On a besoin d'un appui pour la convocation et l'organisation. Le "poids" de l'accompagnement est important. Mais il faut aussi faire attention à ce que les accompagnateurs ne prennent pas trop de place. »

« Il y a des problèmes pour accéder à des financements propres, ce qui permettrait une expertise propre. Des villes bloquent la situation. Le statut associatif permet de percevoir des subventions. Le fonctionnement en collectif paraît plus souple, plus adapté. »

Certains professionnels de la politique de la ville et fonctionnaires municipaux font un bilan plus optimiste et estiment que les conseils citoyens gagneront en indépendance avec le temps. Ils évoquent cependant également les défis posés par cette autonomie qui concurrence leur pouvoir ou celui d'autres instances de participation. Et, bien souvent, on constate une tendance à cantonner les conseils citoyens à l'élaboration de projets, le plus souvent de convivialité (on y reviendra plus loin) ou de solidarité (mise en place de soutien scolaire, participation à l'épicerie solidaire par exemple).

Mais lors de la journée d'échange, certains participants affirmaient aussi que les habitants sous-estimaient leur autonomie et leur capacité à promouvoir un fonctionnement des politiques publiques plus efficace, plus démocratique surtout...

Le manque de cadres dans la loi sur les conseils citoyens a conduit à une multiplicité des pratiques sur le territoire et à un manque de cohérence générale. Cela génère de l'inventivité et des bricolages vertueux parfois, mais plus souvent, un risque important de dévoiement et de non-respect des principes énoncés dans la loi.

Quel pouvoir des habitants dans le pilotage des contrats de ville ?

En quoi les habitants participent-ils réellement de la co-construction de la politique de la ville sur leur territoire ?

Dans l'écrasante majorité des cas, les conseils citoyens n'ont pas participé à l'élaboration des contrats de ville, « ils sont arrivés trop tard. Il y a eu de la participation mais ce n'était pas les conseils citoyens, ils n'ont pas participé au diagnostic ». De fait, les conseils citoyens n'étaient pas encore en place au moment de l'élaboration des contrats de ville entre les différents signataires (Préfecture, intercommunalité et communes, Éducation Nationale, Pôle Emploi, Police nationale, bailleurs sociaux, etc.).

Maintenant que les conseils citoyens sont mis en place dans 60 % des territoires concernés, qu'en est-il de leur participation à la gouvernance des contrats de ville ? La situation a-t-elle changé ?

La veille médiatique et les témoignages des parties prenantes montrent que très peu des conseillers citoyens participent réellement au sein des instances de pilotage.

Cela s'explique par le fait que souvent, les conseillers représentant le conseil citoyen sont très peu nombreux (voire un seul) au sein des comités de pilotage, face à 30, 40 voire 80 responsables politiques et institutionnels : préfet, maires, services de l'État, professionnels des collectivités locales, bailleurs sociaux, organismes sociaux, etc. Ceci alors que le cadre de référence stipule que le conseil citoyen peut représenter jusqu'au tiers des membres du comité de pilotage.

Ces instances sont en outre, le plus souvent, des réunions sans enjeux puisque les décisions ont été arbitrées en amont. Ce sont des chambres d'enregistrement, où les sujets à l'ordre du jour s'enchaînent et sont discutés sous un angle technique, ne donnant que peu de prises à des conseillers citoyens pour revenir sur le sens collectif, sur l'objectif pour l'amélioration de la vie des habitants. Au mieux, il y a un débat entre les élus et le représentant de l'État ou un bailleur social. Mais la plupart du temps, la majorité des participants ne prend pas la parole puisque leurs responsables hiérarchiques se sont exprimés. Ce fonctionnement ne favorise pas l'expression des conseillers citoyens, qui peuvent subir une « auto-censure » renforçant leur absence de participation dans les réunions.

Dans les autres instances de pilotage du contrat de ville, comité technique et comité de programmation, les débats sont souvent plus animés et donc plus favorables à une parole citoyenne, dans la mesure où le langage employé n'est pas trop technique. Mais encore faut-il que les conseils citoyens y soient associés et puissent trouver le temps d'y participer (réunions dans la journée, parfois difficilement compatibles avec le temps disponible pour les citoyens). À cela s'ajoute une inégalité de statut qui peut peser sur le sentiment d'illégitimité des conseillers citoyens : les conseillers sont les seuls membres des instances de pilotage à être bénévoles. Sans parler de rémunération, « *il faudrait pouvoir financer par exemple les crèches et autres modes de gardes d'enfants (pour les parents, les mères isolées...), les transports (pour les déplacements), le coût d'une absence au travail (pour les salariés...)* ».

Ces obstacles à la participation des conseillers citoyens devaient être limités par la mise en place de formations (demandées tant par les conseillers que les agents, les élus, ou les professionnels). Certains conseils citoyens ont bénéficié d'une formation qui leur permet d'apprendre des techniques d'animation, de prise de parole, etc. Ailleurs, des séances de formation et d'accompagnement ont rassemblé élus, techniciens et citoyens, pour comprendre ce qu'est un contrat de ville, un conseil citoyen, et apprendre à travailler ensemble. Mais majoritairement, les formations concernent les seules questions techniques (contrat de ville, compétences des collectivités, etc.). Cela ne risque-t-il pas de réduire la politique de la ville à des procédures ?

Aussi faut-il sans cesse réaffirmer le rôle politique des conseils citoyens en tant que co-pilote du contrat de ville. Certains conseillers le disent : « *Actuellement, les conseils citoyens sont trop mobilisés par les étapes du contrat de ville. Il faut s'en émanciper. Il faut aussi y participer car c'est stratégique et important, mais il ne faut pas faire que cela* » tout en s'interrogeant : « *Comment faire en sorte que notre parole soit entendue ? Il n'y a pas de pouvoir des habitants si la parole n'est pas entendue. Quels sont les recours quand ce n'est pas le cas ? Peut-on saisir le préfet, les parlementaires ? Comment interpeller les pouvoirs publics ?* »

Pour construire une parole qui soit mieux entendue, ne faut-il pas que les habitants s'organisent en dehors des conseils citoyens car ses membres ne sont pas suffisamment nombreux pour se faire entendre ? Les tables de quartier qui s'expérimentent et se développent ici ou là en parallèle sont une des réponses apportées par des conseillers citoyens. *« Surtout, il faudrait que les décideurs lâchent de leur pouvoir, qu'ils soient disposés à laisser de la place aux habitants... »*

Au final, il apparaît très clairement que les représentants des conseils citoyens sont peu présents dans les instances de pilotage, quelles qu'elles soient, ce qui limitent significativement leur place dans la co-construction, le suivi et l'évaluation du contrat de ville.

« Nous pour l'instant, le conseil citoyen n'a pas trop d'effets. Certains membres sont allés au comité de pilotage mais plus en tant qu'observateurs, sans faire de propositions ou d'interventions. Après ils rapportaient ce qu'ils avaient vu et entendu aux autres. »

Au-delà des instances de pilotage, il est intéressant de regarder aussi sur quels objets sont mobilisés les conseils citoyens. Là encore, la diversité des pratiques est grande. Les résultats de notre enquête comme la veille médiatique convergent pour montrer que les conseils citoyens sont positionnés très majoritairement sur les actions de convivialité : fête des voisins, cinéma de plein-air, arbre de Noël, galette des rois... Vous pouvez suivre tout le calendrier des fêtes – toutes laïques, bien évidemment ! – qui ponctuent notre calendrier. Un choix parfois revendiqué par certains conseillers : *« Il y a différents modes de mobilisation et d'investissement ; certains ont envie d'aller dans les instances de décisions et dans le comité de pilotage du contrat de ville, d'autres ont envie de créer du lien social dans leur quartier, d'autres veulent mettre en place des actions concrètes... Mobiliser les gens sur le contrat de ville, ce n'est pas un bon angle d'approche car c'est très technique et compliqué. Il faut changer la manière d'approcher les gens. »*

Et dans certaines villes, les conseils citoyens sont positionnés par la collectivité locale et l'État comme gestionnaires des Fonds de participation des habitants quand ils ne sont pas invités à déposer eux-mêmes des projets les mettant alors en concurrence avec d'autres associations du quartier.

La question des objets de travail des conseils citoyens est aussi liée à la temporalité : il faut du temps pour « oser » passer de premiers objets de travail directement préhensibles comme l'envie de rencontre au sein du quartier et de convivialité, à des objets plus politiques, qui commencent à être investis par certains conseils citoyens : réaménagement de squares, échanges avec Pôle emploi ou la police nationale, discussion avec le bailleur...

En quoi les conseils citoyens font bouger la vie des quartiers, le rapport au politique et à l'action des collectivités en matière de politique de la ville ?

Ces premiers éléments de bilan peuvent paraître bien sombres. Les conseils citoyens ne seraient-ils déjà qu'une réplique, dans les quartiers de la politique de la ville, des conseils de quartier dont les multiples évaluations ont bien montré qu'ils n'avaient pas permis d'avancées démocratiques ?

La jeunesse de la mise en place des conseils citoyens ne permet pas encore de répondre exhaustivement à cette question ; cependant, on peut déjà émettre des intuitions quant aux changements à court terme qu'ils provoquent.

Sans doute, l'obligation de créer des conseils citoyens a-t-elle obligé certaines villes à jouer le jeu (notamment parfois sous la menace des pertes de financement émise par le préfet). La simple

présence du conseil citoyen a pu ouvrir de nouvelles manières de faire dans certaines villes. Ce constat a essentiellement été fait dans les villes entrant en politique de la ville. Est-ce parce que les élus et les habitants ne sont pas encore « usés » par les procédures du contrat de ville et des dispositifs de démocratie participative sans enjeux ? Est-ce lié à la typologie de ces quartiers : des petits quartiers (1000 ou 1200 habitants), assez isolés ou, au contraire, très imbriqués dans un tissu urbain mixte ?

Parfois, ce sont les dynamiques citoyennes elles-mêmes qui ont obligé les élus et leurs partenaires à prendre en compte le conseil citoyen et à ne pas en faire un sous-ensemble du conseil de quartier. C'est ce qu'ont fait certains collectifs ou conseils citoyens en développant toutes formes de contact avec les habitants : questionnaires, journaux de quartier, marches urbaines, commissions de travail (habitat, urbanisme, développement économique...) et, surtout, en mettant en place, en parallèle, une table de quartier pour sortir du cadre contraint du conseil citoyen et construire des rapports de force avec les élus, l'État et tous les partenaires du contrat de ville.

« Le conseil citoyen existe depuis un an, mais la convention n'a pas encore été signée. Il y a un programme ANRU. Une association d'habitants avait un projet d'équipement sportif, qui va être porté. Il faut voir comment intégrer des projets comme ça dans les projets de rénovation urbaine. Les conseils citoyens sont des lieux où les habitants peuvent apporter des projets et des initiatives. »
« Il faut différentes dynamiques de participation et décloisonner les champs de compétences. Sur un quartier ou une ville il faut autant travailler avec la CAF que Pôle emploi, le centre social, etc. Il faut penser les choses de manière reliée, l'accès aux droits est lié à l'accès aux soins, à la mobilité... »

Dix propositions issues de la journée du 10 juin

À l'issue des débats de la journée, les participants ont été invités à faire des propositions. Voici les dix qui ont été les plus fédératrices :

- 1) Ouvrir le conseil citoyen sur l'extérieur à l'exemple d'une ville qui incite le conseil citoyen à s'ouvrir à l'ensemble des habitants et que ces derniers puissent au terme d'un an devenir membre du conseil d'administration de l'association portant le conseil citoyen ;
- 2) Prendre en charge les frais engagés pour participer aux instances de gouvernance des contrats de ville et indemnités, reconnaître le temps bénévole investi, congés...
- 3) Clarifier les rôles du conseil citoyen auprès de l'ensemble des acteurs : institutionnels, associations, élus, habitants... ;
- 4) Changer le regard des élus et techniciens sur la capacité des habitants : confiance, autonomie et respect ;
- 5) Développer différentes formes de mobilisation : porte à porte, table de quartier et autres alternatives au conseil citoyen ;
- 6) Réaliser les petits ou grands projets d'habitants faisables rapidement pour asseoir la crédibilité du conseil citoyen, plus son indépendance ;
- 7) Renforcer le volet formation sur la politique de la ville et les contrats de ville (sociologues, chercheurs, techniciens, centres de ressources...), faire comprendre les enjeux et les intérêts de la politique de la ville ;
- 8) Préparer et organiser les temps de parole : le citoyen et l' élu doivent être à égalité dans les temps de parole lors des instances de pilotage ;
- 9) Imposer une co-construction et une codécision pour les projets à venir (2017). Boycoter le conseil citoyen si les propositions ne sont pas prises en compte.

10) Notons qu'à contrario, une proposition a reçu trois fois plus de votes négatifs que positifs : celle du statut associatif pour le fonctionnement du conseil, alors que c'est une pratique largement développée...

Ces propositions révèlent la volonté d'un conseil citoyen ouvert sur le quartier, ayant les moyens d'une participation réelle des habitants (formation, moyens matériels), ayant un impact visible sur les projets réalisés et sur la gouvernance du contrat de ville et capable d'entrer en résistance civique le cas échéant.

Nous y souscrivons pleinement.