

Groupe de travail « conseils citoyens »,

**Le 14 octobre 2014, à Montpellier (locaux de l'IRTS)
9h30-12h30**

Pour répondre aux préoccupations exprimées par de nombreux acteurs de la politique de la ville en Languedoc Roussillon, Villes et Territoires LR a organisé ce groupe de travail dédié aux conseils citoyens.

Bénédicte Madelin a été sollicité pour sa connaissance des enjeux liés à la mise en place des « conseils citoyens » prévus par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Ancienne directrice de Profession Banlieue, le centre de ressources politique de la ville de Seine Saint Denis, B. Madelin est membre de la coordination nationale « Pas sans nous » qui s'est constituée à Nantes les 6 et 7 septembre 2014. Elle a également été membre de la « commission Bacqué-Mechmache ».

La matinée s'est déroulée en 2 parties :

- 1/ D'où vient cette notion de conseils citoyens ?
- 2/ Discussion collective sur la mise en place des conseils citoyens

Quelques mots sur la réforme de la politique de la ville présentée comme étant pour une part une réponse de François Lamy au rapport de la Cour des comptes de juillet 2012 (rapport public thématique « La Politique de la ville une décennie de réformes »).

La politique de la ville a toujours été critiquée : en citant Renaud Epstein, elle rappelle que le discours dominant consiste à affirmer que « la rénovation urbaine ça marche mais la politique de la ville ça ne marche pas ». Position de principe critiquée par B. Madelin qui plaide pour déculpabiliser les chefs de projet politique de la ville.

Objectifs de François Lamy au moment de lancer la réforme de la politique de la ville :

- Engager une réforme de la géographie prioritaire pour remédier à la multiplication des zonages.
- Renforcer le pilotage interministériel au niveau central et des préfets sur le terrain...
- Nécessité de repenser la politique de la ville au niveau des intercommunalités.
- Revisiter le bilan autour des engagements de la rénovation urbaine.
- Réformer le cadre contractuel
- Renforcer l'articulation avec la Politique de l'emploi.

Retour sur la procédure d'élaboration de la loi avec 3 groupes de travail en amont :

- Groupe de travail « géographie prioritaire » qui va déboucher sur le choix d'un critère unique (bien que le groupe ait proposé également d'autres indicateurs comme l'indicateur de l'enclavement).

- Groupe de travail « gouvernance de la politique de la ville » : pilotage au niveau de l'agglomération.
- Groupes de travail sur les entrées thématiques du contrat de ville (avec notamment les questions du droit commun et de la participation des habitants).

La question de la participation des habitants a surtout émergé dans les groupes thématiques plutôt que de façon transversale.

C'est dans ce cadre que François Lamy a demandé à la sociologue, Marie-Hélène Bacqué, et au responsable du collectif AC Le Feu, Mohamed Mechmache, un rapport consacré à la participation des habitants dans les quartiers de la politique de la ville.

Beaucoup de rencontres ont eu lieu entre les membres de la commission et des acteurs de terrain sur les territoires dont Nîmes et Montpellier.

Une première version du rapport faisait de très nombreuses propositions qui ont été mises en débat avec 150 associations qui venaient de la France entière lors d'une conférence citoyenne destinée à déterminer des axes prioritaires, les propositions déclinant ces axes : 5 ont été retenus qui ont été repris dans la version définitive du rapport.

- Appuyer le développement d'un « empowerment à la française »
- Mettre les citoyens au cœur des services publics
- Démocratiser la politique de la ville et faire en sorte que les habitants soient représentés dans les instances de décision
- Changer l'image des quartiers : les jeunes souffrent de l'image qu'on donne de leur quartier, les quartiers sont aussi des lieux de ressources, et pas que de problèmes
- Espace de formation, co-formation

Parmi les propositions du rapport, 2 sont mises en avant par Bénédicte Madelin :

- les **tables de quartier**, à la québécoise, dotées d'un animateur et qui soit des lieux où les associations se réunissent régulièrement ; il s'agit de structures souples qui permettent d'identifier les gens qui ont un intérêt à participer (exemple des personnes âgées ont du mal à accéder aux services). Tout le monde n'est pas intéressé par tous les sujets. Répondre à des besoins du quartier et penser à travers ces réponses à l'avenir du quartier.

- le **fond d'interpellation citoyenne** qui n'a pas été, à ce jour, mis en place.

La proposition des tables des quartiers s'est transformée en conseils citoyens obligatoires.

Que dit le cadre de référence ?

La participation des habitants : une volonté affirmée dans la loi

« La politique de la ville s'inscrit 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 ». Plus loin, il est dit qu' « un conseil citoyen est mis en place dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville, sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives. Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. »

La mise en place de conseils citoyens permettra de conforter les dynamiques citoyennes existantes et favorisera l'expertise partagée, en garantissant la place des habitants dans toutes les instances de pilotage du nouveau contrat de ville, en créant un espace de propositions et d'initiatives à partir des besoins des habitants.

Des représentants de ces conseils participeront à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain.

Les principes généraux

Liberté

Le conseil citoyen a vocation à favoriser l'expression d'une parole libre.

Égalité

Le principe d'égalité impose que la parole de chaque membre du conseil soit également considérée et prise en compte.

Fraternité

Les membres du conseil citoyen s'engagent volontairement à œuvrer en faveur de leur quartier, dans le respect des convictions de chacun.

Laïcité

Le conseil citoyen est un lieu de débat public ouvert à la parole des habitants, associations et acteurs du quartier.

Indépendance

Porteurs d'une expertise nouvelle et force de proposition, les conseils citoyens constituent un espace d'échanges, d'analyse et de débat favorisant l'expression d'une parole libre.

Parité

Une égale représentation d'hommes et de femmes résidant dans le quartier permet tout à la fois d'embrasser l'ensemble des problématiques identifiables et d'en garantir une analyse plurielle.

Missions des conseils citoyens

Le conseil citoyen contribue à toutes les étapes de l'élaboration des contrats de ville, au même titre que l'ensemble des acteurs institutionnels mobilisés dans le cadre de cette démarche.

1) Être un espace pour la co-construction des contrats de ville :

- à toutes les étapes de la démarche contractuelle : diagnostic, définition des enjeux et des priorités, identification des ressources mobilisables, programmation des actions, mise en œuvre, suivi, évaluation...
- sur tous les volets du contrat : projet de renouvellement urbain, programme de réussite éducative, atelier santé ville, zone de sécurité prioritaire, etc.

2) Stimuler et appuyer les initiatives citoyennes :

Les conseils citoyens sont des lieux d'expression qui favoriseront les pratiques émergentes. Ils pourront élaborer et conduire, à leur initiative, des projets s'inscrivant dans le cadre des objectifs fixés par les contrats de ville.

Modalités de mise en place

- Le conseil citoyen s'inscrit dans les dynamiques participatives existantes...
- Il doit réfléchir à son articulation avec les instances participatives déjà en place : conseils de quartier ou conseils locaux de la jeunesse, par exemple,
- et garantir la participation d'une part, des habitants du quartier concerné et d'autre part, des représentants d'associations et acteurs locaux...

Le collège « habitants » doit constituer a minima 50 % des membres du conseil citoyen. Pour garantir la représentation de l'ensemble de la population, la méthode du tirage au sort a été prévue, ce tirage au sort prenant en compte l'exigence de parité entre les femmes et les hommes. Quant aux associations et acteurs locaux, ils seront identifiés à l'issue d'un appel à candidatures largement diffusé.

La composition définitive du conseil citoyen, ainsi que ses modes de fonctionnement (structure porteuse, modalités de participation aux instances de pilotage, locaux, financements et moyens de fonctionnement) seront validés par le préfet, après consultation du maire et du président de l'établissement public de coopération intercommunale concernés, et inscrites au contrat de ville.

Les contrats de ville définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens ainsi que des actions de formation. Le conseil citoyen peut faire appel à des personnalités extérieures en raison de leur expertise dans les domaines relevant de leur compétence.

- ***Des questionnements et points de vigilance***

1) À la différence des conseils citoyens, les tables de quartier évoquées dans le cadre de référence national, sont des espaces ouverts. Plus informelles que les instances classiques, les tables permettent aux habitants de venir échanger et débattre de manière ponctuelle en fonction des sujets qui les intéressent.

Dans leur rapport, Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache avaient préconisé la mise en place d'espaces de concertation comme les tables de quartier plutôt que des conseils fermés. Et surtout qui ne soient pas obligatoires mais en fonction des dynamiques locales...

2) Pour que les projets soient véritablement co-construits, il faudrait que les instances techniques sollicitent les conseils citoyens dans le cadre de leurs travaux, en amont. Ce qui pose un problème en termes de calendrier.

3) Le cadre de référence rappelle que les élus ne sont pas dans les conseils citoyens : c'est un élément important visant à offrir un espace de réflexion et de parole indépendant et libre aux habitants.

Le cadre de référence prévoit également que le conseil citoyen définisse lui-même son organisation et son fonctionnement interne, et qu'il devra être animé par un tiers neutre.

Dans le même temps, ce fonctionnement doit être inscrit dans le contrat de ville. N'y a-t-il pas un risque de figer le fonctionnement outre le problème de calendrier ?

4) Comment favoriser le projet de territoire ?

- Comment penser l'organisation des instances de participation citoyenne au niveau local, et leur articulation, pour éviter la multiplication des réunions et la lassitude des participants ?
- Sortir de l'individualisme et de la mise en concurrence entre les opérateurs du fait des appels à projet. Favoriser les coopérations et la transparence.

5) La formation et les co-formations

- Comment mobiliser les habitants les plus éloignés d'une parole publique ou qui ne maîtrisent pas forcément les codes et le jargon ?
- Comment permettre aux différentes parties (élus, professionnels, associations et habitants) de se comprendre, d'entendre et d'être entendues ?

Synthèse des échanges de la matinée

La crainte d'une instrumentalisation à des fins politiques

Plusieurs participants font état de réserve vis-à-vis de ces conseils citoyens comme vis-à-vis des conseils d'école, ces derniers étant parfois perçus comme étant instrumentalisés à des fins politiques.

Des interrogations sur la faisabilité de la co-construction

Des interrogations sont également exprimées sur les modalités d'association des habitants à l'élaboration du contrat et sur la faisabilité d'une telle association dans des délais aussi contraints. D'autant qu'est posée la question de la capacité des futurs membres de ces conseils citoyens à comprendre la complexité de la politique de la ville.

L'exercice consiste-t-il à faire valider son projet ou à co-construire ce projet avec des partenaires habitants ?

Dans un même département les sites (y compris les sites entrants) sont souvent très différents, avec notamment la problématique de la relation ville / communauté d'agglomération, le cas échéant, variable d'un territoire à l'autre.

Un participant pointe une difficulté quand un conseil de quartier préexistant concerne un territoire plus large que celui du quartier politique de la ville : le conseil citoyen va devoir s'y juxtaposer...

Problème de l'injonction à créer des conseils citoyens alors que le préalable devrait être de partir d'un diagnostic des ressources locales en la matière : par exemple il peut exister dans un quartier des collectifs non déclarés en préfecture et dans d'autres quartiers il peut ne rien n'y avoir...

B.Madelin fait valoir que les solutions sont à construire localement. Beaucoup dépendra en effet des dynamiques à l'œuvre dans les quartiers, dynamiques à repérer (personnes ressources). Et ce travail doit toujours se faire en lien avec les élus.

Des exemples en faveur d'une prise en compte de « l'expertise d'usage » des habitants

Un participant fait remarquer que les propositions d'habitants sont souvent pertinentes, concrètes et économiques car fondées sur leur expérience vécue (les habitants vivant sur le quartier à la différence de beaucoup d'élus et de techniciens).

Il faut étudier comment associer les conseils citoyens aux diagnostics en marchant, les articulations à trouver avec les démarches de gestion urbaine de proximité. Les conseils citoyens peuvent contribuer à conforter ces dynamiques.

B. Madelin donne des exemples de réponses simples qui peuvent être apportées sur le terrain en s'appuyant sur l'expertise d'usage des habitants. C'est aussi une réponse à la volonté initiale dans la réforme de simplifier la politique de la ville (dispositifs, usine à gaz, etc.)

Il est clair, selon elle, que si l'on travaille avec les habitants en partant des dispositifs ils vont fuir alors qu'en partant des problèmes concrets qu'ils rencontrent cela a plus de chance de les intéresser...

Un conseil : ne pas craindre le conflit (éviter le conflit c'est prendre le risque qu'il « ressorte » sous des formes plus « violentes »).

Pour un participant, il faudra qu'il y ait une organisation, des professionnels, une maison de projet dans laquelle le conseil citoyen prendra sa place et sera légitimé au sein de cette organisation. Comment amener le conseil citoyen à s'exprimer sur le projet de ville à 10 ou 15 ans et l'amener à dépasser les petites questions du quotidien ?

L'argument des limites de la légitimité de ces futurs conseils citoyens

Pour d'autres, il est nécessaire de réinterroger l'enjeu de la participation à l'aune de la question de la légitimité et de la compétence : les habitants ne représenteraient parfois que des intérêts particuliers ou n'auraient pas la légitimité pour certaines décisions (exemple de la carte scolaire). Est-il légitime de faire peser sur le conseil citoyen des responsabilités qui le dépassent : exemples de la thématique de l'emploi, de la thématique de la scolarité ?

Selon un participant, plus l'objet est précis (par exemple la réhabilitation d'une école), plus il apparaît facile au niveau technique d'associer les habitants. En tant que professionnels, on ne pourrait travailler avec des habitants que sur des projets bien circonscrits. Au-delà cela relèverait du politique.

Bénédicte Madelin rappelle la question souvent posée dans les termes suivants : pourquoi fait-on la promotion de la participation des habitants uniquement dans les quartiers de la politique de la ville et pas ailleurs ? Elle y répond en affirmant que dans d'autres territoires les habitants ont d'autres moyens de se faire entendre des décideurs. Selon elle, l'objectif doit être que ces quartiers cessent d'être des territoires pour lesquels les décisions sont prises ailleurs.

De quoi parlent les habitants quand on leur donne la parole ? Ils parlent aussi de projets d'avenir pour leur quartier. Ils ont des préoccupations qui vont au-delà des « crottes de chien » et de l'éclairage public. Ne pas avoir peur d'ouvrir le débat, éventuellement en ouvrant ce débat au-delà du seul quartier.

Plusieurs professionnels de la politique de la ville expriment leur crainte de générer de nouvelles frustrations.

Selon B. Madelin, l'enjeu est de donner aux membres de ces conseils citoyens la possibilité d'élaborer collectivement des propositions alternatives.

L'enjeu de l'accompagnement et de la formation des membres du conseil citoyens

Plusieurs participants ayant insisté sur ce point, B. Madelin convient qu'il est important de prévoir un accompagnement. Mais elle plaide aussi pour la construction d'une manière différente de travailler : les conseils citoyens pourront interpeler la mairie, le l'EPCI et l'Etat sur des choix d'orientation.

Aux acteurs locaux de s'emparer de l'outil pour y contribuer... Or il y a beaucoup de personnes qui y sont hostiles. C'est un encouragement à être « pro actifs » que formule B. Madelin.

En parlant de coformation plutôt que de formation, B. Madelin défend l'idée selon laquelle l'objectif n'est pas d'uniformiser les différents acteurs...

La démarche préconisée consiste aussi à former les élus et les professionnels à entendre... Il y a 4 composantes qui doivent apprendre à entendre : les habitants, les associations, les élus et les professionnels.

Il ne peut s'agir seulement de former les habitants au vocabulaire de la politique de la ville. Il peut s'agir éventuellement de faire comprendre les contraintes des uns et des autres :

- comprendre le fonctionnement des collectivités pour les uns,
- comprendre le fonctionnement des associations pour les autres, etc.

C'est la question de la relation au pouvoir qui est ainsi posée : apprendre à débattre si l'on veut pouvoir entrer en discussion avec d'autres. « Comment dire pour être audible même si on n'est pas d'accord » (voir les méthodes développées par Suzanne Rosenberg, par ATD ¼ Monde) ?

Autre enjeu : comment entendre la parole de ceux que l'on n'entend jamais ? Comment faire reculer les phénomènes d'isolement, d'auto-exclusion ?

Objectif : redonner espoir dans l'utilité de prendre la parole. Montrer que cela peut faire bouger les choses (cela peut souvent paraître de petites choses de notre point de vue parce que nous ne vivons pas quotidiennement les mêmes difficultés que des personnes en grande difficulté).

Quid de l'animation du conseil de quartier par un tiers neutre ?

Il s'agit d'une référence aux fonctions qui existent dans d'autres pays européens et qui seraient financées par l'Etat central mais indépendant tant de l'Etat que de la collectivité : salarié du conseil citoyen ou de la table de quartier.

FOCUS n°1 : la mise en oeuvre d'une « conférence citoyenne » par la communauté d'agglomération Plaine Commune (Seine Saint Denis)

Démarche portée par Plaine Commune à ce stade plus que par les 9 villes membres de l'EPCI dans cette première phase (démarche initiée par la chef de projet politique de la ville).

Le président de Plaine Commune a introduit et conclu, mais l'objectif était de recueillir une parole citoyenne la plus large possible.

Travail en petits ateliers de 8 personnes maximum (300 personnes ont participé au total).

- Travail sur des cartes du territoire avec pastilles rouges et vertes (rouge : ce qui a empiré et vert ce qui s'est amélioré)
- Axes stratégiques du contrat de ville remis en débat : priorités (6 groupes), publics oubliés (6 groupes), dans 6 ans qu'est-ce qui aura changé pour vous ? (autres groupes).

Les personnes étaient tirées au sort pour chaque table et un facilitateur (professionnel) sur chaque groupe était chargé de prendre des notes.

Après cette conférence citoyenne organisée par l'EPCI, des ateliers territoriaux vont être organisés dans les différentes villes.

Lors de toute la phase de préparation de cette conférence citoyenne, l'idée a prévalu qu'il fallait sortir de la logique de l'appel à projet.

Comment arriver à construire collectivement à partir du diagnostic des enjeux et des réponses aux enjeux ? Comment favoriser un travail collectif entre associations plutôt que la mise en concurrence ?

Une des limites de la logique administrative de l'appel à projet se perçoit bien quand il n'y a aucune action conduite « en face » d'un objectif ou d'un public pourtant jugés prioritaires.

Il s'agit de promouvoir des façons de travailler plus coopérative que la manière dont la politique de la ville travaille depuis quelques années.

La question d'associations qui seraient à la fois « juges et parties », est pour B. Madelin un risque à gérer en mettant sur la table les difficultés que cela peut engendrer.

Cela peut promouvoir de nouvelles coopérations, ainsi qu'une meilleure connaissance de tout ce qui existe sur un territoire. Mais cela suppose des temps d'échanges et de débats en amont. Sur Plaine Commune, cette façon de faire en rupture avec la logique de l'appel à projet se heurte à la résistance de quelques chefs de projet.

L'enjeu, pour B. Madelin, est de montrer la plus value de cette façon de travailler présentée comme une « conduite de projet participative ». Cela rejoint les groupes de travail thématique préconisés dans le kit méthodologique du CGET. En même temps, il ne faut pas hésiter à travailler sur les contraintes financières du contrat de ville avec les opérateurs : on remet ainsi du débat et de la transparence.

FOCUS n°2 : Les modalités de désignation des membres du conseil citoyen à Auch

Dans le cadre de l'élaboration du contrat de ville, **Grand Auch agglomération et la ville d'Auch** ont procédé de la manière suivante :

- L'ensemble des 26 associations du quartier ont été sollicitées : 22 ont donné leur accord. Il a été demandé à chacune des associations de désigner des *adhérents non membres de leur bureau*.
- 26 habitants du quartier ont ensuite été tirés au sort sur les listes électorales

Le tirage au sort de 26 personnes sur les 1869 personnes inscrites sur les listes électorales municipales a été réalisé au sein de la commission Politique de la Ville et en présence des associations membres du collège « associations ». Par souci de représentativité, le tirage au sort s'est opéré suivant la répartition de la population résidant sur le territoire (Source INSEE 2010) et selon les tranches d'âges suivantes.

Répartition population Grand-Garros				
	Hommes	Femmes	Total	
18-29 ans	102	131	233	10,80%
30-44 ans	272	316	588	27,10%
45-59 ans	309	359	668	30,80%
60-74 ans	181	244	425	19,60%
plus 75 ans	85	167	252	11,60%
Total	949	1217	2166	
	43,80%	56,10%		

Tirage au sort représentatif à la proportionnelle				
	Hommes	Femmes	Total	
18-29 ans	1	2	3	10,80%
30-44 ans	3	4	7	27,10%
45-59 ans	4	4	8	30,80%
60-74 ans	2	3	5	19,60%
plus 75 ans	1	2	3	11,60%
Total	11	14	26	
	43,80%	56,10%		

Afin de disposer de 26 candidats pressentis à siéger au sein de ce « conseil citoyen », il a été procédé à un tirage au sort de 4 candidats pour 1 siège « habitant ». 104 personnes ont donc été tirées au sort selon la répartition ci-dessus. Ensuite et sur le principe du volontariat, les habitants ont été contactés pour siéger au sein du « Conseil Citoyen ».

Quelques questions soulevées par ces modalités de désignation

Quid des personnes qui ne sont pas inscrites sur les listes électorales ?

Dans le cas du quartier du Garros à Auch, il n'a pas été nécessaire de procéder à un choix parmi les associations : la question est posée de savoir comment procéder sur des sites où il y a trop d'associations pour qu'elles puissent toutes être représentées.

Problème de communication pour convaincre les personnes tirées au sort de l'intérêt de participer à cette instance. Il est important de réfléchir en amont au message qui va être transmis aux habitants et aux associations : siéger au conseil citoyen mais pour quoi faire ?