



Gérard L val

De l'intérieur d'un conseil citoyen

SOCIÉTÉ
CIVILE



 ditions
Yves Michel

Gérard Léal

**De l'intérieur
d'un conseil citoyen**



éditions

Yves Michel

www.yvesmichel.org

Sommaire

Préface	7
Avant-propos	13
Introduction	17

Partie 1

Engagé dans un conseil citoyen (qui et pour quoi faire ?)

1. La loi Lamy de février 2014	55
2. Vu de la ville ou du quartier	69
3. Qui s'engage et pour quoi ?	81
4. Passons à l'action !	95

Partie 2

À l'épreuve de l'autonomie

1. Le conseil citoyen : pourquoi est-ce si laborieux ? ...	109
2. Des règles pour une démocratie interne	125
3. Communiquer pour exister	143
4. Pas d'autonomie sans moyens	153
5. La volonté de tous les acteurs	167

Partie 3

Une démocratie locale plus ouverte

1. Ouverture aux habitants	189
2. Ouverture aux initiatives et aux projets	199
3. Ouverture des dispositifs	209
4. D'abord un besoin de reconnaissance	219
5. Renforcer les pratiques démocratiques	229
Dix propositions	251
Index	263
Bibliographie	267

Préface

*À Lille et ailleurs, des habitants vivent
et construisent la participation citoyenne*

Les conseils citoyens sont des instances participatives mises en place, au titre de la loi de février 2014, dite loi Lamy, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les citoyens qui s’y trouvent engagés doivent représenter les habitants de leur quartier afin d’enrichir de leurs avis l’élaboration des contrats de ville locaux.

L’instauration de ces conseils citoyens marque une étape. La loi et ses textes d’application, en effet, insistent sur l’autonomie de ces nouvelles instances vis-à-vis des pouvoirs publics. On le sait, les conseils de quartier initiés par la loi Vaillant de 2002 et autres conseils plus catégoriels mis en place par les municipalités, sont en quelque sorte « à la main » du pouvoir local, lequel anime « pour » les habitants davantage qu’« avec » eux. Le législateur, avec la loi Lamy, a voulu donner des prérogatives plus fortes à ces nouveaux conseils ; pas seulement pour les consulter, mais en les considérant comme de vrais partenaires, pour coconstruire le contrat de ville avec eux.

En 2014, donc, élus, bénévoles, professionnels, tous les acteurs de la participation citoyenne ont pu se dire que le paysage allait changer. Pour ma part, consultant spécialisé dans le montage et l’évaluation des dispositifs participatifs,

j'ai vu tout l'intérêt qu'il y avait à suivre, dès les premières étapes, la mise en œuvre de la loi, afin d'analyser non seulement les pratiques liées au conseil citoyen, mais plus globalement les multiples enjeux, les difficultés ainsi que les solutions expérimentées sur le terrain.

Cette étude, j'ai voulu la mener dans la durée, de fin 2014 à l'automne 2018. En effet, je ne voulais pas en rester à quelques constats ponctuels ou témoignages pris isolément, mais plutôt être en mesure de vivre cette création, d'observer les évolutions (pour beaucoup peu prévisibles), de recueillir les témoignages de conseillers citoyens à différents moments de leur aventure (à intervalles de un à deux ans).

J'ai choisi de suivre le conseil citoyen lillois. Les membres de ce dernier et des personnes chargées de son accompagnement se sont confiés à moi et m'ont accueilli comme observateur dans leurs réunions. C'est donc mon terrain privilégié. Une partie de l'ouvrage est consacrée au récit des premières années de ce conseil représentant les quartiers de Lille et de sa commune associée d'Hellemmes, dans le Nord. Mais il ne pouvait être question de tirer des enseignements généraux d'une seule expérience locale. Aussi j'ai également rencontré les acteurs engagés dans une dizaine d'autres conseils, à Rennes, Roubaix, Mons-en-Barœul, Jeumont, Saint-Denis, Seclin, Beuvry, Paris 17^e, Neuf-Mesnil...

Cette étude est celle d'un praticien. Elle répond aux exigences d'un analyste engagé auprès des acteurs locaux, avec la modeste prétention de vouloir éclairer leurs modes de fonctionnement, faire des analyses méthodiques susceptibles de les aider à améliorer les pratiques.

Le récit que je fais des premières années du conseil lillois montre les multiples difficultés que rencontrent ces bénévoles pour s'organiser, en interne, pour aller à la rencontre

de leur public, pour s'entendre avec leurs partenaires institutionnels ; à ce point que cela peut paraître décourageant. D'une commune à l'autre, les situations sont très diverses. Je n'ai pas choisi le conseil citoyen de la métropole nordiste parce qu'il serait particulièrement représentatif. D'ailleurs, lorsque j'ai entamé cette étude, en 2015, il n'existait pas à proprement parler. Il s'agissait plutôt pour moi d'illustrer les problèmes auxquels se trouvent confrontés des habitants ; des habitants qui, là ou ailleurs, n'y sont à l'évidence pas préparés.

C'est évidemment la démocratie participative, ses enjeux, ses tâtonnements, ses promesses que j'entends analyser à travers la douzaine de conseils citoyens sollicités, les témoignages des nombreux acteurs de terrain. Sans limiter le propos à la participation dans le cadre de la politique de la ville.

On voit, au fil de ces observations, les contradictions entre les discours, l'image que l'on veut donner de la participation citoyenne, et les réalités que vivent ceux et celles qui se sont engagés. On cerne mieux aussi les perspectives, qui peuvent être heureuses ou décevantes, celles d'une société ayant fait une vraie place à cette démocratie de proximité ou, a contrario, d'un système politique qui lui aurait laissé seulement un strapontin.

Contradictions entre la représentativité reconnue, comme naturellement, à l'habitant volontaire pour être conseiller, et les difficultés qu'il peut avoir pour se trouver en prise avec la population, notamment celle qu'on dit la plus éloignée d'une citoyenneté active. Contradiction aussi entre cette légitimité dont bénéficient ces conseillers – du fait de leur inscription sur la liste officielle de la préfecture – et le peu de moyens, le peu d'écoute qu'on leur prête. Contradiction enfin entre les objectifs enthousiasmants, la volonté d'agir de ces bénévoles, et le vrai travail

qu'on leur demande d'accomplir, sans assistance et avec si peu de disponibilité.

La démocratie participative est encore balbutiante, dans notre pays plus que dans d'autres. Pourtant, sans gêner la démocratie représentative, elle est susceptible, notamment dans la proximité des territoires, de donner la parole à des citoyens et aussi usagers animés du désir d'agir et de contribuer au bien commun. À peu de frais, en donnant à ceux-ci davantage de liberté d'expression et d'initiative, il est possible de renforcer les liens entre les institutions et les populations, d'enrichir les modes de décision publique, en faisant place notamment à des débats qui ne soient pas partisans.

Les conseils citoyens mis en place ces dernières années répondent à de tels objectifs, exigeants sans doute, novateurs et émancipateurs, sûrement. Encore faut-il, et c'est là tout l'objet de cet ouvrage, qu'à cette ambition, à l'autonomie voulue pour ces nouveaux conseillers, répondent de réels moyens pour qu'ils soient effectivement porte-parole de la population locale, pour qu'ils prennent des initiatives pour animer l'espace public, qu'ils initient ou encouragent des projets bénéficiant à la collectivité, au mieux vivre ensemble. Des moyens, des compétences, de vraies responsabilités pour fédérer les acteurs dans les quartiers, les territoires, avec bien sûr comme condition nécessaire l'écoute des pouvoirs publics, l'intégration de ces conseils de citoyens dans les processus de concertation et de décision.

Car à cette vision exigeante mais prometteuse de la démocratie participative dans l'organisation de notre société, peut être opposée une vision beaucoup moins réjouissante, celle où les dispositifs voulus par la loi ne seraient en définitive que gadgets ou coquilles vides. Comment ? Tout simplement dans une situation – mais

existe-t-elle ? – où les instances participatives, une fois mises en place, seraient laissées de côté, comme des structures servant de caution, mais inutilisées, donnant simplement aux habitants engagés l'illusion de servir. Une situation où la démocratie représentative occuperait tout l'espace politique, où les élus continueraient à s'accrocher à leurs prérogatives, à leurs mandats, en maintenant le fossé existant avec la société civile.

À l'origine de la loi Lamy qui a créé les conseils citoyens, il y a le rapport de Marie-Hélène Bacqué et de Mohamed Mechmache, lesquels ont insisté sur la nécessité de donner aux individus et aux collectifs, pas seulement dans les quartiers prioritaires, la capacité et la possibilité d'agir. J'ai voulu, en allant à la rencontre de groupes d'habitants mobilisés dans le cadre de conseils citoyens, examiner ce qui donnait à ces hommes et ces femmes la capacité et l'envie de débattre et d'agir ensemble, efficacement, mais aussi ce qui pouvait les freiner, voire les inciter à abandonner. Il s'agit en effet pour toutes les parties prenantes, toutes les personnes qui contribuent à faire de cette démocratie participative un socle sur lequel vit la collectivité, de réfléchir aux facteurs de réussite comme aux facteurs de dysfonctionnement et de renoncement.

Des hommes et des femmes, au sein du conseil lillois, m'ont confié leurs motivations, expliqué ce qu'ils ou elles vivaient à travers leur engagement citoyen. Le récit, dans les pages qui suivent, est celui de leur prise de conscience, de leurs combats, de leur persévérance. Ce n'est pas un long fleuve tranquille. Mais assurément, c'est par l'exigence qu'ils se donnent pour construire une instance participative libre et crédible, par leur volonté d'être porteurs d'une parole collective, leur capacité d'être ensemble force d'initiative et de projets dans l'espace public, qu'une société plus riche de ses débats et de sa diversité peut être construite,

à Lille comme dans d'autres villes, petites ou grandes, comme dans des territoires ruraux.

Je veux remercier ceux qui ont participé et participent encore à l'aventure citoyenne, à Lille et dans les autres villes mentionnées. Les remercier de m'avoir accueilli, avec la conviction que leur engagement, leurs actions, leurs réflexions sont précieuses pour construire une société faisant davantage confiance aux capacités et aux responsabilités des habitants et usagers, à tous ceux qui représentent la société civile, une société plus ouverte, prête au débat et tout à la fois davantage soucieuse du bien commun. J'espère que cet ouvrage y contribuera aussi.

Les situations décrites, les témoignages ou échanges transcrits dans cet ouvrage ont tous pris place dans les localités citées, au cours de la période 2015-2018. J'ai choisi toutefois de ne pas livrer les prénoms et noms réels des personnes impliquées.

Avant-propos

La rédaction de cet ouvrage était déjà achevée lorsque le mouvement des « gilets jaunes » a débuté, en novembre 2018. Il a révélé l'étendue de la fracture sociale dans notre pays. Au-delà du ras-le-bol fiscal, c'est une crise de confiance très profonde d'une grande partie des Français à l'égard de ceux qui les dirigent et les représentent... le président, le gouvernement, l'État, mais aussi les syndicats et tous ceux que l'on appelle les corps intermédiaires.

Ce mouvement a marqué les esprits par ses manifestations à travers tous les territoires, ses revendications multiples ; il a semé le trouble aussi dans la mesure où, jamais encore, un mouvement social fort et durable n'avait aussi clairement rejeté les politiques. Il a refusé que, parmi ses manifestants, soient désignés des représentants, des délégués ou de simples émissaires pour porter ses revendications dans les lieux de pouvoir quand les autorités se disaient prêtes à les recevoir.

Ce peut être un rejet de la politique entendue comme compromission voire tromperie. Ce peut être l'appel à une forme de démocratie directe, les gouvernants étant en quelque sorte sommés de respecter le peuple et de satisfaire ses attentes.

Ce mouvement s'est caractérisé aussi par l'éclosion de multiples débats, parmi les « gilets jaunes », sur les ronds-points occupés mais aussi dans de multiples lieux. À travers ces discussions, de nombreuses personnes ont pris

conscience de ce qu'était l'agir collectif, se sont éveillées à la citoyenneté et, même si le mot n'est pas compris de tous, à la politique !

Ce qui importe, c'est le débat citoyen. Lorsqu'il est animé par le souci de l'intérêt général, lorsqu'une véritable volonté d'agir en découle, les participants confrontent leurs idées, argumentent, analysent et dégagent des points de consensus et de dissensus. C'est un Nous qui se manifeste alors dans une parole collective. Le débat de cet ordre est fondamentalement émancipateur et tourné vers l'action, ne serait-ce que par la production de revendications ou de propositions communes.

Le mouvement des « gilets jaunes » exprime à l'évidence un rejet de la représentation politique traditionnelle. Répond-il dans ses aspirations à ce qu'on nomme démocratie participative ?

Le président de la République, pour répondre aux attentes, a promis un grand débat national, sous une forme décentralisée. À l'heure où j'écris ces lignes, on ne peut deviner quel processus sera mis en œuvre pour ce débat. Mais nous ne pouvons que constater l'absence de toute référence aux instances participatives citoyennes d'ores et déjà en exercice, conseil citoyen, conseil de quartier, conseil de développement. Quelques références seulement ont été faites à des jurys citoyens. Ceux-ci, tout à fait ponctuels, offrent une réponse en termes de méthode, non de structure existante pour faire le lien entre les citoyens de base et les institutions.

Une crainte ou un espoir relie cette actualité des « gilets jaunes » au sujet de cet ouvrage, les conseils citoyens. Crainte que la réforme constitutionnelle annoncée n'intègre les aspirations du mouvement que pour créer de nouvelles instances citoyennes venant s'ajouter aux précédentes, maintenues dans des compétences étriquées et

l'ignorance du grand public. Espoir que cette crise amène les pouvoirs publics à amplifier le rôle des conseils de citoyens existants, à leur donner de véritables moyens pour qu'ils soient de vrais médiateurs entre les habitants, les collectifs, les associations et les pouvoirs locaux au niveau des territoires, des villes, des quartiers ; avec l'ambition de les fédérer pour en faire les chevilles ouvrières d'assemblées citoyennes à l'échelle du pays.

L'analyse de la constitution et du fonctionnement d'un conseil citoyen – à travers les expériences vécues à Lille mais aussi Rennes, Saint-Denis, Roubaix, Mons-en-Barœul et quelques autres localités – livre des enseignements pour la mise en œuvre et le développement d'instances participatives d'ores et déjà installées ou à venir. J'ai pris le parti d'observer et décrypter ce qui se passait à l'intérieur de ces conseils. J'ai pris le temps pour le faire : quatre années auprès des conseillers citoyens lillois. Il en ressort des points de faiblesse, mais aussi des formes d'engagement citoyen que les collectivités concernées jugent positivement et dont elles auraient du mal à se passer aujourd'hui.

La loi Lamy de 2014 a accordé aux conseils citoyens mis en place l'autonomie dans les quartiers dits prioritaires. Ce principe trouve un écho singulier dans les manifestations des « gilets jaunes » qui « ne veulent plus se laisser faire », qui ne veulent plus s'en remettre à des représentants politiques ou syndicaux. Mais l'autonomie, pour être réelle, suppose la reconnaissance du public et des institutions, elle demande aussi des moyens à la hauteur des prérogatives, des projets, des ambitions que les citoyens se donnent.

La démocratie directe en continu n'est pas possible. Les référendums d'initiative citoyenne en seraient une version ponctuelle ; mais outre qu'il n'est pas sûr que leur organisation donne suffisamment de place aux débats, aux réflexions, ils pourraient sur certains sujets faire prévaloir

les passions et les émotions. L'abolition de la peine de mort serait-elle votée de cette manière, aujourd'hui ?

On ne peut se passer de la représentation politique. Mais notre système appelle à être amélioré et complété. La démocratie participative serait plus probante avec de véritables conseils locaux autonomes, qui ne soient pas des sortes de cautions pour les pouvoirs en place, comme le sont parfois les conseils de quartier, mais des instances ouvertes chargées de susciter, d'animer les débats entre citoyens et de remonter auprès des décideurs la parole collective, les préoccupations et propositions exprimées par les habitants réunis en assemblées populaires.

Les « gilets jaunes » ont suscité, provoqué le débat. Ils ont fait « bouger » aussi le président et son gouvernement. L'intelligence collective qui se fait jour à travers le débat citoyen – avec toutes les réserves qu'on peut faire sur des discussions et prises positions qui n'auraient lieu que sur la toile, à travers les réseaux sociaux – est contagieuse, émancipatrice pour les individus et porteuse d'une volonté de faire ou d'obtenir pour les groupes qui s'y forment.

Le souhait que la mobilisation de ces citoyens ne soit pas éphémère, que le débat public se prolonge sous d'autres formes et sur de nouveaux sujets, locaux ou généraux, est largement partagé par la population. Les conseils de citoyens peuvent rapidement s'engager dans ce rôle de médiation entre les publics et les institutions. Dans ce sens, nous faisons la proposition de les étendre à tous les territoires, avec une compétence et des moyens pour animer réellement des forums d'habitants et d'usagers. Aujourd'hui sous-utilisés, méconnus, les conseils de citoyens pourraient être demain de vrais leviers de l'intelligence collective si les simples habitants comme leurs représentants, politiques ou syndicaux, leur accordaient confiance, comptaient sur eux pour faire vivre de manière ouverte, exigeante et autonome le nécessaire débat public.