

## RECOMMANDATIONS ET PRÉCONISATIONS

### Un échec ou un mauvais départ? Oser la participation

Comprendre les risques dans lesquels la participation institutionnalisée se trouve empêtrée ne doit pas enfermer dans la dénonciation stérile d'un tableau sombre, d'autant plus que la consigne politique à l'origine de ce rapport est claire: avoir un regard critique, et tiers, sur les conseils citoyens en vue d'améliorer leur organisation et la rendre plus cohérente avec les objectifs initiaux. Il ne faudrait donc pas faire l'erreur de croire que ce qui ressort *in fine* est la nécessité d'abandonner

cette instance de participation. C'est exactement le contraire. **Nous portons donc 10 propositions précises qui permettront selon nous de contrer efficacement les freins identifiés dans notre diagnostic.**

La participation étant un acte politique qui doit être assumé et porté comme tel, une recommandation générale se dégage de notre diagnostic: réinvestir la dimension politique des conseils citoyens.

## 10 PRÉCONISATIONS

1. Respecter les règles d'un tirage au sort efficace et centraliser sa mise en place;
2. Créer de nouveaux droits relevant de l'exercice de la citoyenneté, notamment un droit d'indemnisation, et en informer largement les conseillers citoyens;
3. Reconnaître une forme juridique nouvelle et propre aux conseils citoyens qui dépasse les contraintes associatives et qui serait une véritable forme de reconnaissance;
4. Mettre en place de manière obligatoire un budget clairement défini et dédié aux conseils citoyens;
5. Fournir obligatoirement – et dès leur création – aux conseils citoyens un accès libre à un local;
6. Supprimer l'arrêté préfectoral comme un outil de reconnaissance du conseil citoyen par la République française;
7. Mettre en cohérence les formations sur le territoire national, mettre en place des formations communes aux différents acteurs;
8. Réaffirmer l'ouverture de toutes les instances du contrat de ville et y rassembler les conditions pratiques d'un vrai débat;
9. Conditionner la validation des documents cadres à la signature de tous les acteurs de la démarche, y compris les conseils citoyens: contrats de ville mais également, dans le cas des projets de renouvellement urbain protocoles de préfiguration et comités d'engagement;
10. Apporter le soutien financier et le temps nécessaire à la poursuite de l'expérimentation des tables de quartier.

**Consultez le rapport complet sur le site internet de la CNDP et n'hésitez pas à partager cette synthèse avec celles et ceux que nous n'avons pas pu rencontrer ou auditionner.**

## LE RÔLE DE LA CNDP

La Cndp est une autorité administrative indépendante, créée en 1995, pour veiller au respect des droits à l'information et à la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes qui ont un impact sur l'environnement et présentent de forts enjeux socio-économiques. La Cndp ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou

programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité. Instance collégiale de 25 membres (élus, magistrats, représentants de la société civile organisée) sa diversité est une garantie d'indépendance et d'impartialité. Les valeurs de la Cndp sont l'indépendance, la neutralité, la transparence, l'égalité de traitement des opinions et l'exigence d'argumentation.

Directrice de publication : Ilaria Casillo

Mise en page : Euro2C

Impression : Euro2C

Crédits photographiques : Eric Mercier, Agence Adesias



244 boulevard Saint-Germain  
75007 Paris - France  
T +33 (0)1 44 49 85 60  
contact@debatpublic.fr

UNE ÉQUIPE À VOTRE ÉCOUTE  
Retrouvez-nous sur : [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)

Suivez-nous sur :

## RAPPORT AUX MINISTRES J. GOURAULT ET J. DENORMANDIE



# Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens

## CONTEXTE

Le 21 mars 2017, le ministre Julien Denormandie et l'ancien ministre Jacques Mézard ont saisi la Commission nationale du débat public pour demander un rapport sur les conseils citoyens, instance de démocratie participative prévue exclusivement pour les quartiers prioritaires par la loi 2014-173, dite loi Lamy de 2014. Ce rapport a comme objectif d'identifier les freins qui risquent de mettre en cause la pérennisation et la consolidation de cette instance de démocratie participative. Les ministres ont également demandé à la CNDP de proposer des leviers d'action susceptibles d'ancrer les conseils citoyens dans le temps et dans les territoires.

Lors de la séance du 4 avril 2018, par délibération (Décision n.26/2018), la CNDP a confié la mission de remise du rapport à Ilaria Casillo, vice-présidente de la CNDP. Ce dépliant propose une synthèse du rapport remis à la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault, et au ministre chargé de la ville et du logement, Julien Denormandie. Pour une compréhension plus exhaustive de notre travail, il est recommandé de se reporter au rapport complet.

## La méthode de l'enquête

**760 conseils citoyens atteints par les questionnaires**

**128 auditions d'une heure en moyenne**

**258 acteurs rencontrés, dont 119 conseillers citoyens de 42 conseils citoyens**

**23 villes  
11 régions**

**1 journée de débats et d'échanges avec 80 conseillers citoyens, tirés au sort**

## Les conseils citoyens: de quoi s'agit-il?

Les conseils citoyens sont un dispositif participatif de la politique de la ville institué par la loi 2014-173, dite loi Lamy de 2014. Ce dispositif est obligatoire dans chaque quartier prioritaire (QP).

### 2 principes structurants

Les conseils citoyens sont une instance de démocratie participative indépendante et autonome des pouvoirs publics.

### 2 collèges paritaires

Ils se composent de deux collèges: un collège habitants, dont les membres sont censés être tirés au sort; et un collège acteurs locaux.

### 1 budget dédié

Ils disposent de moyens budgétaires et logistiques mis à disposition par les collectivités et l'État pour exercer en toute indépendance leurs missions.

### 2 missions principales

Le rôle des conseils citoyens est de stimuler et d'appuyer les initiatives citoyennes et de co-construire les contrats de ville à toutes les étapes et sur tous les volets.

Par leur méthode de composition (tirage au sort), leur intégration aux instances décisionnelles de la politique de la ville et leur indépendance, les conseils citoyens sont censés renouveler profondément la participation des habitants dans les quartiers populaires.

**1157 conseils citoyens** créés depuis 2014 (chiffres ONPV, 2017).

## Une démocratie participative sans ambition dans les quartiers prioritaires

Le diagnostic que nous avons esquissé présente une instance nouvelle (née en 2014), donc difficile à évaluer après quatre ans d'existence à peine, qui a été mise en place de manière très diversifiée sur le territoire national par les collectivités, pour plusieurs raisons : une difficile réception de la nouvelle géographie prioritaire avec des quartiers nouveaux entrants mais aussi des sortants ; la mise en place du nouvel outil des contrats de ville à l'échelle intercommunale ; et surtout la résistance des collectivités à partager une partie de leur « compétence participative » avec l'État, à adhérer au principe de la co-construction, et à ouvrir des espaces réels de contre-pouvoirs citoyens. Nous avons constaté que les conseils citoyens reproduisent des difficultés propres à la démocratie participative institutionnalisée telle qu'elle est pratiquée dans le domaine de la politique de la ville depuis une trentaine d'années. Plus particulièrement, ils souffrent d'une vision de la participation comme simple complément à la décision (surtout des décisions à faibles enjeux), comme un levier n'ayant un effet que sur les projets urbains à périmètre limité et indépendant du reste de la ville. Il s'agit trop souvent d'une vision qui ne prend pas en compte la capacité potentielle de la

participation à être une occasion d'échanges, de mobilisation et de transformation sociale, donc un outil ayant un effet aussi sur les individus et sur les enjeux de démocratie dans des territoires particulièrement touchés par l'abstentionnisme, la marginalisation sociale, spatiale et politique. Cette difficulté trouve sa source dans plusieurs facteurs : le manque de portage politique des démarches participatives ; la difficulté des élus et des décideurs à accepter que la participation puisse ouvrir des espaces de contre-pouvoir ; l'habitude de croire que la démocratie participative, pour être audible, doit reproduire une forme de représentativité des participants. Ces freins menacent la capacité de la participation à ouvrir des arènes constructives de la critique sociale.

Les conseils citoyens n'échappent pas à cette dynamique. Tout en étant conçus comme une instance de participation très ambitieuse, et tout en ayant bousculé le paysage traditionnel de la politique de la ville, les conseils citoyens ne parviennent pas à déployer les effets escomptés comme l'intégration des habitants des quartiers dans les décisions cruciales qui les concernent.

# ÉTAT DES LIEUX DES CONSEILS CITOYENS

## La démobilisation, un fait ou un effet ?

Pratiquement toutes les évaluations des conseils citoyens réalisées jusqu'ici font le constat général d'un essoufflement de leur dynamique et de la démobilisation de leurs membres. Cette dernière touche principalement le collège habitants. Elle est la réaction des citoyens à plusieurs insatisfactions, à plusieurs blocages.

D'abord, il faut garder à l'esprit que la principale motivation des individus pour intégrer une démarche participative, est le sentiment de pouvoir s'exprimer sur des questions qui les intéressent, qui les préoccupent, bref qui les mobilisent. De ce point de vue, confiner les conseils citoyens à l'animation de leur seul quartier ou à des enjeux micro-locaux du cadre de vie leur donne la nette sensation d'être limités dans leur droit à s'exprimer. Le système de tirage au sort est quant à lui un outil efficace pour toucher les plus éloignés, mais qui ne fonctionne que s'il est mis en place dans les règles de l'art, ce qui a rarement été le cas, parfois par manque de moyens ou de temps. Ensuite, les rigidités administratives imposées aux conseils citoyens découragent souvent les habitants (chartes, règles de recrutement, etc.). Enfin, le rôle même de

ces instances est trop peu clair pour véritablement motiver les participants : la quasi-totalité d'entre eux ne parviennent pas à définir où commence et où s'arrête leur pouvoir.



Journée participative du 13 octobre 2018 réunissant 80 conseillers citoyens tirés au sort

## Une indépendance difficile et tributaire des collectivités locales

Si plusieurs conseils citoyens parviennent à être autonomes, la majorité n'est pas indépendante. Certes, plusieurs d'entre eux disposent de moyens significatifs et d'un local, mais rares sont ceux qui connaissent leurs droits en termes d'accès au budget, qui le gèrent eux-mêmes, et/ou qui le réclament s'il ne leur est pas octroyé comme le prévoit la loi. Ces moyens sont très inégaux d'un territoire à l'autre, laissant les conseillers dépendants des arbitrages politiques locaux. Beaucoup de conseils sont amenés à se structurer en association afin d'accéder à des financements, ce qui contribue en réalité à la rigidification de leur fonctionnement et à entretenir une dépendance aux subventions publiques locales. Cela réduit considérablement les marges de manœuvre des conseils citoyens.

Leur accompagnement est quant à lui très variable d'un territoire à l'autre. Notre enquête a révélé qu'il dépend en grande partie de l'ambition politique, des conceptions de la participation et de l'interprétation de la loi Lamy qui sont faites par les collectivités. Ainsi, si certaines jouent le jeu de l'indépendance et réfléchissent à un accompagnement le plus neutre possible, par exemple en recourant à un expert tiers qui les conseille sur leurs propres méthodes, d'autres ont détourné les conseils citoyens de leurs missions initiales ou bien saboté ces nouvelles instances en les isolant. En réalité, plus la vision de la participation portée par la collectivité sera ambitieuse, valorisant par exemple le débat et l'existence de contre-pouvoirs citoyens, moins l'accompagnement proposé aux conseils citoyens entravera leur autonomie et leur indépendance.

## Les conseils citoyens : acteurs ou spectateurs des contrats de ville ?

Notre enquête nous permet d'affirmer que l'intégration des conseils citoyens aux contrats de ville n'est pas effective, et qu'elle l'est encore moins concernant les projets de renouvellement urbain. S'il est vrai que plusieurs conseils citoyens sont présents dans ces instances, la grande majorité n'y est qu'en tant que spectateurs. Ce manque d'intégration s'illustre par le fait que seule une petite moitié des conseils citoyens renseignés dans l'enquête quantitative ont vu leurs missions et leur domaine de compétence clairement explicités dans les contrats de ville, et moins d'un tiers ont été informés des moyens dont ils pouvaient disposer.

Cette difficile intégration aux contrats de ville est souvent imputée au manque de formation des conseillers citoyens dans le domaine, très technique, de la politique de la ville. Nous avons constaté ainsi que la formation n'est conçue que comme une réponse à un problème et à un déficit.

Sa conception est laissée à l'initiative locale, tout comme l'accompagnement. Les conseils citoyens n'ont ainsi que rarement choisi leurs formations. Ils sont les seuls à en suivre, quand bien même ils rappellent qu'elles devraient être conjointes entre agents, élus et habitants afin de favoriser une compréhension et une reconnaissance mutuelles. Par ailleurs, l'accès pratique à ces formations, tout comme aux instances du contrat de ville, est très contraint (lieux, horaires, informations, etc.).

L'ouverture des instances de la politique de la ville au public est une première étape à saluer et à améliorer, mais elle ne règle à elle seule aucun problème : elle se contente de les révéler. Le recours à la formation des conseillers citoyens comporte quant à lui trop de biais pour être une solution pertinente en soi, en l'état actuel. En réalité, il manque un portage politique à la hauteur d'une véritable ambition démocratique.

## Une articulation hésitante et compliquée entre les différents dispositifs participatifs

L'histoire de la démocratie locale n'est pas nouvelle et l'arrivée des conseils citoyens dans le champ participatif a bousculé les habitudes, ce qui a donné lieu à des confusions et à des concurrences entre les différents acteurs. Les élus locaux ont vécu les conseils citoyens comme une concurrence vis-à-vis de leur légitimité, notamment par la crainte de voir des contre-pouvoirs politiques s'ériger sur leur territoire, ou bien de voir décredibilisés d'autres dispositifs participatifs qu'ils avaient contribué à mettre en place. Les associations et les conseils de quartiers ne les ont pas systématiquement

accueillis avec bienveillance, vivant parfois la création de ce dispositif comme une marque de défiance de la part des pouvoirs publics vis-à-vis de leur expérience. Les membres du collège des acteurs locaux, quant à eux, peinent à trouver leur place, ce qui semble fragiliser le collectif. Les tables de quartiers en revanche, dispositifs spontanés, envisagent les conseils citoyens comme des instances empêchées par de nombreux freins d'ordre politique, mais avec lesquelles une complémentarité serait possible, notamment en termes de mobilisation.