



AVIS SUR LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC SUR LES CONSEILS CITOYENS

Vu le décret n° 2015-77 du 27 janvier 2015 relatif aux instances en charge de la politique de la ville,

Vu l'article 7 du Règlement intérieur du CNV,

Vu le courrier de saisine du Ministre en charge de la Ville et du Logement en date du 21 mars 2019, concernant les propositions faites par la commission nationale du débat public (CNDP) dans son rapport sur la relance des conseils citoyens,

Vu le rapport établi par la CNDP, et sa synthèse¹,

Après présentation des recommandations élaborées par les membres du groupe de travail constitué pour y répondre²,

Adopte, à l'unanimité, l'avis sur les recommandations de la CNDP,

- sous réserve de l'intégration des amendements produits en séance en ateliers,
- de la validation par voie électronique de l'avis revu par les membres du Bureau du CNV.

Vu la validation du Bureau du CNV le 8 avril 2019.

¹ Accessible sur le site de la CNDP (www.debatpublic.fr)

² Ont participé au groupe de travail « flash » le 27 mars 2019 piloté par Martine Wadier : Pierre-Pascal Antonini, Sabrina Drljevic-Pierre, Fabienne Ferté, Marc Goua, Laurent Giraud, Djamila Haddou, Khalid Ida-Ali, Daniel Lenoir, Ibrahima Mmadi, Séverine Walquan.

Saisine du Ministre en charge de la Ville et du Logement en date du 21 mars 2019 :

« Le décret 2015-77 du 27 janvier 2015 relatif aux instances en charge de la politique de la ville, vous a confié le suivi « ... des nouvelles formes de démocratie de proximité et de participation des habitants ainsi que les mesures prises en matière de lutte contre les discriminations. Il peut formuler des propositions dans ces domaines ... ». Aussi, je souhaite que fort de l'expérience des membres, et notamment celle du collège habitants, vous me donniez un avis sur les propositions faites par la commission nationale du débat public dans son rapport sur la relance des conseils citoyens, leur intérêt, ce qui vous semble de la faisabilité de leur mise en œuvre et de leur efficacité au plan local, afin que nous puissions proposer les mesures les plus adaptées à renforcer cette forme de démocratie participative. »

Cette saisine rejoint une préoccupation permanente du Conseil national des Villes, exprimée dans de nombreux avis depuis 2015³, où il préconise de vérifier l'effectivité de la mise en œuvre des conseils citoyens sur l'ensemble des QPV, leur conformité avec la loi et son esprit en termes d'autonomie, de positionnement et de fonctionnement.

« Les questions à propos de leur rôle en tant que partie prenante du projet porté par le contrat de ville et les moyens dont ils disposent pourront aussi être questionnées comme le recommande le CNV, au titre de la mission du CNDP. Il recommande que leur parole soit rendue plus légitime, leur installation sécurisée et il souhaite que leur rôle et leur implication sur les territoires soit clarifiés. Le CNV a toujours souhaité que dans cette phase de mise en œuvre, le regard porté sur les conseils citoyens et leur rôle soit toujours positif, sans être exempt de critiques devant l'hétérogénéité des situations locales⁴ ».

L'expérience acquise au sein du CNV avec la création en 2015 d'un collège Habitants est heureuse : leur présence assidue, leur expertise, leur expérience, apportent incontestablement à l'instance une dynamique appréciée de l'ensemble des autres collèges ; Ils représentent une réelle force de proposition.

³ Avis sur le projet de loi Egalité et Citoyenneté (17 mars 2015) ; Avis sur les fonds de participation Habitants (22 juin 2016) ; Audition par Mmes Guillemot et Létard au Sénat dans le cadre du contrôle de la mise en œuvre de la loi Lamy (juin 2016) ; Contribution du CNV au CIV (12 décembre 2017) ; Avis sur le soutien et le développement des associations de proximité (avril 2017).

⁴ Fiche ONPV : Enquête nationale de suivi des conseils citoyens 2018 : 87 % des conseils citoyens sont représentés aux instances de pilotage des contrats de ville. Concernant les instances de pilotage, 38 % des CC sont simplement informés des décisions qui sont prises, 48 % sont consultés pour avis, et enfin 15 % co-construisent les décisions.

PREAMBULE

Si on veut fabriquer la ville de demain, avec humanité, il est plus que temps de reconnaître que la parole des habitants est légitime au même titre que celles des décideurs et des techniciens. « Jouer collectif », à égalité et en confiance, apporte plus de gains que de contraintes. Mais cela prend du temps.

Le CNV réaffirme :

. Que les Conseils citoyens (CC) sont une forme d'expression de participation citoyenne importante qui doit être mieux reconnue, promue et soutenue, afin que les conseillers puissent prendre toute la place qui leur est dévolue par la loi⁵,

. Qu'il convient de ne pas rigidifier le dispositif institutionnel afin que les solutions locales qui ont pu être mises en œuvre pour répondre à des difficultés puissent continuer à vivre et essaimer,

. Que la participation citoyenne n'est pas « innée » et ne se décrète pas. Elle nécessite un soutien par :

- **une mobilisation continue des habitants susceptibles de participer,**
- **un travail d'acculturation réciproque :**
 - un accompagnement qui apporte aux Conseils citoyens tous les éléments nécessaires à la bonne appréhension des contextes et des domaines sur lesquels ils auront à se prononcer ;
 - l'adaptation du fonctionnement des collectivités (élus et services) aux réalités des conseillers citoyens : horaires des rencontres, expression simple et claire, postures, ...).

. Enfin il est nécessaire de rappeler qu'un Conseil citoyen n'a pas pour objectif d'être en concurrence avec les politiques, et qu'un Conseil citoyen est différent d'un conseil de quartier : Le conseil de quartier peut être constitué voire présidé par des élu.e.s ou des membres de la collectivité, pour le Conseil citoyen en revanche, il n'est pas légal qu'un élu siège au Conseil citoyen (et c'est encore trop le cas, 19% des Conseils citoyens sont sous la houlette de collectivités).

LA METHODE D'ELABORATION DE L'AVIS (Annexe 4)

La méthode de travail employée pour l'élaboration du rapport vice-présidente de la CNDP, invitée par le CNV à l'exposer en Assemblée plénière le 21 juin 2018 avait été appréciée et saluée.

⁵ Deux voix se sont élevées se questionnant sur leur utilité (Eric Malenfer), dont une souhaitant leur suppression (Nicolas Samsoen).

Toutes les propositions de la CNDP ont été débattues. Si elles ont rencontré un avis majoritairement favorable, des propositions d'amendements ou de précisions sur la mise en œuvre sont proposées.

Seule, celle concernant la suppression de l'arrêté préfectoral n'a pas été reconnue comme souhaitable, compte-tenu de ce que propose la législation actuellement ; les autres ont été nuancées.

La question de la priorisation des recommandations n'a pas été discutée en tant que telle. Elle avait été posée, mais il s'avère que les préconisations sont liées entre elles et répondent au même objectif. Certaines, qui paraissent plus primordiales, seront plus longues à mettre en œuvre et nécessitent une expertise approfondie, d'autres peut-être moins prioritaires peuvent être réalisées très rapidement.

AVIS SUR LES RECOMMANDATIONS DE LA CNDP

« Recommandation n°1 : Respecter les règles d'un tirage au sort efficace et centraliser sa mise en place »
--

Le CNV recommande un tirage au sort local sur la base du croisement des listes : EDF, CNAF, OPHLM, délégués de classe lycéens majeurs, liste électorale, néanmoins trop excluante ..., etc.) complétées tous les ans. Pour une harmonisation de traitement – et en conformité avec le règlement (RGPD), le CNV souhaite que la mise à disposition locale de ces listes soient négociées (et financées en tant que de besoin) au niveau national.

Le CNV insiste sur la prise en compte des temps d'information des habitants et de préparation du tirage au sort : un « Kit » précisant les missions, les droits et devoirs des conseillers citoyens devrait être élaboré au niveau national et mis à disposition localement de l'ensemble des acteurs leur permettant d'informer clairement les habitants de ce qui est attendu de leur engagement ; Des fiches permettant aux conseillers citoyens de valoriser concrètement leur action locale devraient être élaborées par les partenaires du contrat de ville, afin d'encourager les volontés nouvelles. Si le porte-à-porte apparaît la méthode la plus efficace, toutes campagnes de sensibilisation sont bienvenues : stands lors d'événements locaux, roulotte citoyenne lors des marchés, articles dans la presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, ...etc.

Afin de pallier les défections des habitant.e.s tiré.e.s au sort, le CNV recommande que les Conseils citoyens s'entourent d'un « deuxième cercle », composé des habitants volontaires qui n'auraient pas été tirés au sort et, de façon souple, de l'élargir en fonction des sujets à traiter à des habitants intéressés - notamment des jeunes - pour préparer les comités techniques et comités de pilotage, créant ainsi un vivier permettant le renouvellement qu'une clause de revoyure annuelle des conseillers citoyens devrait instituer sur la base des

présences et absences. L'idée d'une suppléance est évoquée, seuls les titulaires inscrits dans l'arrêté ayant le droit de vote. Le mandat des conseils citoyens pourraient être fixé à deux ans, renouvelable.

Cela préserverait l'équilibre nécessaire entre les deux collèges du Conseil citoyen.

« Recommandation n°2 : Créer de nouveaux droits relevant de l'exercice de la citoyenneté, notamment un droit d'indemnisation, et en informer largement les conseillers citoyens »

Le CNV déplore que le crédit d'engagement institué par la Loi Egalité et Citoyenneté⁶ (voir annexe 3) soit trop méconnu des habitants comme de leurs employeurs et souhaite une publicité locale obligatoire, comme la prise en compte de l'expérience acquise dans le parcours professionnel des membres, ou par une validation des acquis de l'expérience (VAE). La préfecture devrait systématiquement informer les employeurs des conseillers citoyens du mandat qu'ils sont amenés à exercer.

Sur l'indemnisation, le CNV note que le défraiement, permettant notamment de compenser la perte financière des heures travaillées, apparaît le plus adapté sur la base d'un cahier des charges afin de vérifier que les membres répondent bien à leur rôle de conseiller citoyen.

Cela pose la question de la faisabilité budgétaire :

La subvention de 1 500€ par Conseil citoyen allouée dès 2019 sur le Programme 147 (circulaire de gestion 2019) si elle est bienvenue, n'est pas à la hauteur de l'ambition.

Le CGET estime à 10 millions d'euros annuels les crédits nécessaires à la couverture des droits d'indemnisation, de l'instauration de 6 jours de congés payés annuels et de la systématisation de la mise à disposition d'un budget annuel. Le CNV considère nécessaire qu'une enveloppe nationale dédiée soit dégagée marquant ainsi la volonté politique de soutenir et pérenniser les Conseils citoyens.

⁶ **Avant-projet de loi E&C. Titre 1, chapitre 1^{er}, article 10** : Le CNV proposait qu'un « congé de formation qui peut être accordé chaque année, à sa demande, sans condition d'âge à tout salarié membre d'un Conseil citoyen dont la composition a été reconnue par le représentant de l'Etat dans le département dans les conditions prévues à l'article 7 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, pour siéger dans les instances internes du Conseil citoyen et participer aux instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain ». Le CNV proposait aussi l'instauration d'une indemnité compensatoire à la perte de jours travaillés.

Avant-projet de loi E&C. Titre 3 : « Concernant les Conseils Citoyens, le projet de loi reconnaît que des situations locales peuvent être bloquées et que renforcer le droit d'interpellation de l'Etat par les conseils citoyens assurerait la légitimité et la reconnaissance de leur instance ». Cette proposition n'a pas été retenue dans le texte de loi.

« Recommandation n°3 : Reconnaître une forme juridique nouvelle et propre aux conseils citoyens qui dépasse les contraintes associatives et qui serait une véritable forme de reconnaissance »

Le CNV préconise qu'en l'état actuel, la liberté soit laissée localement aux conseils citoyens de se constituer ou non en association loi 1901, ou de s'adosser à une structure porteuse.

En revanche, le CNV souhaite qu'une expertise approfondie ait lieu donnant aux Conseils citoyens une personnalité morale *ad hoc*, qui assurerait à la fois leur indépendance, leur organisation collective a-hiérarchique, la perception de fonds – seule raison aujourd'hui de se créer en association - et la singularité de leur mission, par rapport aux associations de proximité auxquels ils sont à tort localement parfois assimilés. Il est nécessaire que soit reconnu le statut de « collectif d'habitants », disposant d'une « souplesse absolue », avec des formulaires simplifiés, un bureau unique et des frais de fonctionnement clairs. Cela nécessitera vraisemblablement des aménagements législatifs et réglementaires.

« Recommandation n°4 : Mettre en place de manière obligatoire un budget bi-poste clairement défini et dédié aux conseils citoyens »

Le besoin d'accompagnement et d'animation des Conseils citoyens relèvent d'une mission de médiation sociale, et d'un niveau de compétences reconnu, et un salaire en lien avec ces niveaux.

Aussi, même si d'autres solutions peuvent être envisagées localement, le CNV salue la mise à disposition des Conseils citoyens de postes d'adultes-relais prévue dans la circulaire de gestion 2019 adressée aux Préfets, et attire l'attention sur plusieurs points :

- Le nécessaire niveau de compétences de ces personnes occupant ces postes,
- Leur accompagnement dans l'exercice de leur mission,
- Et pour préserver leur indépendance, si l'employeur n'est pas l'association porteuse du Conseil citoyen, l'association des membres du Conseil citoyen à l'élaboration de la fiche de ce poste dédié dans lequel doit être précisé la mise à disposition, comme leur participation au recrutement.

Afin de former ces adultes relais en charge de l'accompagnement et de l'animation des Conseils citoyens, le CNV propose que des modules de formations spécifiques intègrent les Plans de professionnalisation des adultes-relais déployés dans chaque région.

« Recommandation n°5 : Fournir obligatoirement – et dès leur création – aux conseils citoyens un accès libre à un local »

La question de la mise à disposition de locaux pour des permanences et des réunions est récurrente dans les collectivités et se heurtent le plus souvent à un manque d'offre d'où découle la nécessité d'un partage.

Le CNV recommande qu'il y ait une obligation de la part des signataires du contrat de ville de proposer aux conseils citoyens une offre de local, partagé ou dédié en fonction des possibilités des collectivités, y compris pour stocker du matériel.

« Recommandation n°6 : Supprimer l'arrêté préfectoral comme un outil de reconnaissance du Conseil citoyen par la République Française »

Le CNV est majoritairement **opposé** à cette recommandation⁷.

En l'absence de nouvelle forme juridique qui donnerait aux conseillers citoyens un statut particulier, l'arrêté préfectoral est le seul document qui accorde à chaque Conseil citoyen sa légitimité⁸, et à chacun de ses membres la reconnaissance de son engagement, tant pour les partenaires signataires de contrats de ville, que pour les habitants des QPV, et eux-mêmes. L'arrêté préfectoral sécurise le Conseil citoyen.

« Recommandation n°7 : Mettre en cohérence les formations sur le territoire national, mettre en place des formations partagées par les différents acteurs »

En matière de formations, le CNV souhaite que soit différencié :

- celles relevant de l'acculturation des conseillers citoyens, permettant d'acquérir l'ensemble des « clefs » de compréhension - de l'élaboration à la mise en œuvre et au suivi du projet de territoire - porté par le contrat de ville, et permettant le plein exercice de leur expertise d'usage,
- celles nécessaires à l'ensemble des partenaires de la co-construction : élus, services déconcentrés de l'Etat, techniciens des collectivités.

Pour ce faire, le CNV préconise la mise en place de formations inter-acteurs permettant d'instaurer un dialogue à égalité, un langage commun, et des règles du jeu clairement énoncées (temps de parole, vocabulaire abscons clarifié, ...). L'expérience montre que la présence d'un médiateur social indépendant, traducteur en recherche de l'élaboration d'un langage commun est indispensable. Les frais de formation et de déplacement au niveau départemental, régional ou national doivent être pris en compte.

Le CNV propose que puisse être mis en place des MOOC (Massive Open Online Course⁹) -en veillant à ce que tous les membres aient un ordinateur et un accès internet chez soi ou mis à disposition- . Leur organisation pourrait être confiée aux centres de ressources, aux centres sociaux et/ou au CNFPT.

L'accès à la formation proposée par l'ERU dans le cadre du projet urbain reste essentiel sur la compréhension des enjeux et l'apprentissage de la co-construction.

⁷ La Coordination « Pas Sans Nous » y est favorable.

⁸ Le congé d'engagement est lié à l'arrêté préfectoral (voir Annexe 3).

⁹ « Formation en ligne ouverte à tous ».

« Recommandation n°8 : Réaffirmer l'ouverture de toutes les instances du contrat de ville et y rassembler les conditions pratiques d'un vrai débat »

Le CNV souhaite que localement une réelle attention soit portée au rôle des parties prenantes du contrat : chacun à sa place, toute sa place et rien que sa place, à toutes les étapes d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des projets. Il souhaite que les règles du jeu soient élaborées en commun, la chaîne de décisions et ses temporalités connues de tous.

Concernant les conditions pratiques, le CNV demande que par respect pour leur engagement bénévole, une attention particulière soit portée aux jours et horaires de réunions, facilitant l'information et la participation des conseillers citoyens et prenant en compte leurs contraintes, qu'ils soient en emploi ou non, comme par exemple de faire plusieurs séquences pour que les différents publics (parents isolés, temps scolaire, travail en horaires décalés, travail en horaires de bureau ...) puissent être à même de recevoir les mêmes informations et formations (et qu'ils se sentent légitimes).

« Recommandation n°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 »

Le CNV ne souscrit pas aux termes de la recommandation tendant à rigidifier réglementairement les procédures existantes.

Il préconise de conditionner la recevabilité des documents à une concertation préalable des Conseils citoyens avec production d'un avis circonstancié.

Aussi, le CNV souhaite que :

- La participation aux comités de pilotage, comme aux comités techniques, obligatoire, permettent aux conseils citoyens d'émettre un avis circonstancié, qui reste consultatif, sur les programmations annuelles des contrats de ville, annexé aux délibérations des conseils municipaux ou communautaires,
- Concernant les projets urbains relevant d'un examen national ou régional, que l'avis circonstancié des conseils citoyens, consultatif, fasse partie de la recevabilité du dossier ANRU, et porté à connaissance des comités d'engagement, un ou plusieurs représentants des conseils citoyens pouvant participer aux comités d'engagement.

Le CNV insiste sur le fait que cela nécessite un travail d'accompagnement bien en amont afin que les conseillers citoyens soient en mesure d'apprécier et jauger les enjeux des projets.

« Recommandation n°10 : Apporter le soutien financier et le temps nécessaire à la poursuite de l'expérimentation des tables de quartier »
--

Le CNV souhaite que le soutien aux tables de quartier soit prolongé.

Mais il n'exclut pas la nécessaire attention à tout soutien et développement à toute forme de participation citoyenne que peuvent être les conseils de quartier, les conseils de parents d'élèves, ou toute forme existante ou qui émergerait.

EN CONCLUSION, le CNV a pris une délibération mandatant le groupe de travail récemment instauré pour répondre à la saisine du Ministre suite aux recommandations de la commission nationale du débat public (CNDP), pour :

- **Poursuivre ses travaux** au-delà du rendu de la saisine du Ministre sur les sujets nécessitant une expertise plus approfondie sur les conseils citoyens, mais aussi l'ensemble des formes de démocratie participative en QPV ;
- Dans le cadre du suivi de la feuille de route ministérielle, **proposer au Ministre l'actualisation du Comité national de suivi des conseils citoyens (CNSCC)**, ses missions, sa composition, son animation et la fréquence de ses réunions, en lien avec le CGET.

La lettre de mission des ministres demandait à la CNDP de « proposer des leviers susceptibles d'ancrer dans le temps et dans les territoires les conseils citoyens ».

LES 10 RECOMMANDATIONS DE LA CNDP SUR LES CONSEILS CITOYENS
RAPPORT REMIS AU MINISTRE LE 28 JANVIER 2019 (pp. 86 et ss.)
 Accessible sur le site de la CNDP (www.debatpublic.fr)

« Dix préconisations pour relancer les conseils citoyens

1- Respecter les règles d'un tirage au sort efficace et centraliser sa mise en place

Le tirage au sort est théoriquement un bon moyen de toucher les personnes les plus éloignées du débat et de la décision. Cependant, difficile à mettre en place et nécessitant un accompagnement des personnes tirées au sort, il a induit des pertes de temps et d'énergie et des arbitrages chez les agents en charge de l'appliquer. Il doit donc être facilité et sa neutralité doit être garantie.

Pour cela, il serait utile de stipuler un accord national, entre l'État et les grands bailleurs, EDF et les opérateurs téléphoniques, pour automatiser la mise à disposition des listes. Les trois étapes du tirage au sort (préparation, réalisation concrète du tirage, et suivi et accompagnement des personnes ainsi sélectionnées) ne peuvent pas être gérées par les agents des collectivités. Une liste de prestataires (maximum 5) peut être établie au niveau national, par le CGET, pour identifier des prestataires agréés qui seront chargés de réaliser les tirages sur tout le territoire national.

Quoi qu'il en soit, proscription doit être faite de tirer au sort sur des listes de volontaires. Cela ne signifie pas pour autant de refuser l'accès aux conseils citoyens à ceux qui se porteraient volontaires. Dans un contexte de défiance démocratique et d'abstention, il faut mesurer la violence qui est faite en faisant appel à des citoyens volontaires pour finalement leur refuser l'accès à l'exercice d'un engagement citoyen. Les volontaires pourront faire partie des conseils citoyens, mais l'objectif de la diversification des participants ne peut être atteint qu'avec un tirage au sort réalisé dans les règles de l'art. Il serait d'ailleurs souhaitable de mixer la méthode du tirage sort avec d'autres types d'actions d'*outreach* pour aller chercher les publics les plus éloignés.

2 - Créer de nouveaux droits relevant de l'exercice de la citoyenneté, notamment un droit d'indemnisation, et en informer largement les conseillers citoyens

L'engagement citoyen est impossible sans de véritables aménagements pratiques. Il faut donc, à l'échelle nationale que le CGET diffuse largement et à tous les futurs conseils citoyens tirés au sort et à tous les membres qui y siègent déjà une fiche sur leurs droits relevant de l'exercice de la citoyenneté (L2017-86, art.10) ; instaurer un droit d'indemnisation dans une logique de valorisation du temps de travail bénévole ; instaurer des congés associatifs supplémentaires aux 25 jours de congés payés annuels.

3 - Reconnaître une forme juridique nouvelle et propre aux conseils citoyens qui dépasse les contraintes associatives et qui serait une véritable forme de reconnaissance

La première des étapes à l'indépendance des conseils citoyens est de rendre possible leur fonctionnement autonome et sans ingérence. Les conseils citoyens ne peuvent pas dépendre de l'aide et de toute forme d'approbation de la collectivité qui leur sont actuellement indispensables pour accéder aux financements, aux moyens matériels et aux droits (par exemple, déposer des projets soumis à examen pour obtenir des financements, demander le droit à un défraiement, ou la clé d'un local). Pour se débarrasser de ces lourdeurs administratives qui découragent les conseillers citoyens mais rendent aussi possibles des dérives d'ingérence et de contrôle de la part des municipalités, il faut créer et reconnaître une forme juridique nouvelle et propre aux conseils citoyens qui permette de se libérer des contraintes budgétaires inhérentes aux associations ou aux

collectifs informels. Celle-ci leur permettra de toucher leur budget directement de l'État et d'automatiser l'accès aux moyens matériels. Bien évidemment, les conseils citoyens auront toujours le devoir de produire les justificatifs des dépenses effectuées mais non la justification des actions menées.

Cette préconisation est très facile à mettre en place puisqu'il suffit de s'inspirer de ce qui existe déjà dans d'autres pays, comme l'Italie, où des formes de financement direct aux collectifs d'habitants non constitués en association sont prévues par la loi. Par ailleurs, elle permettra de débloquent plusieurs autres freins auxquels les conseils citoyens se heurtent actuellement. La création d'un statut spécifique au Conseil citoyen est enfin une forme majeure de reconnaissance et d'outillage.

4 - Mettre en place de manière obligatoire un budget bi-poste clairement défini et dédié aux conseils citoyens

Ce n'est pas tant la quantité de moyens que leurs modalités d'accès et d'affectation qui posent des problèmes d'indépendance et d'autonomie aux conseils citoyens : le manque de transparence, les difficultés d'accès pour certains et les différences entre territoires posent question. Il faut donc clarifier et rendre visible l'accès à ces moyens. Pour cela, l'État doit prendre en charge ce financement et un représentant de l'État doit en être le garant. Le budget doit être simplifié en deux postes, et la mise à disposition des sommes doit se faire une fois dans l'année, à date fixe, sur un compte bancaire (existant par le fait d'une forme juridique propre) : d'une part 5 000 € annuels par Conseil citoyen pour le fonctionnement (matériel compris) ; d'autre part 20 000 € annuels par Conseil citoyen pour pouvoir faire appel à une expertise indépendante comme le propose la circulaire de 2017, ou pour tout autre type d'activité, action ou projet (par exemple participer à des formations choisies par les conseillers citoyens). Dans le cas où le montant d'un des deux postes ne serait pas écoulé à la fin de l'année, les conseillers citoyens seraient dans leur droit de le réaffecter sur l'autre poste l'année suivante. Toutes les dépenses feront l'objet de justificatifs à porter à la préfecture et leur récapitulatif sera publié sur le site internet de la collectivité.

Notons que si la forme juridique nouvelle et propre aux conseils citoyens est mise en place, cette préconisation est simple à appliquer car l'État peut financer directement les conseils, sans encombrer les collectivités locales.

5 - Fournir obligatoirement – et dès leur création – aux conseils citoyens un accès libre à un local

Ce n'est pas tant la mise à disposition d'un local que ses conditions d'accès qui posent des problèmes d'indépendance aux conseils citoyens. Identifier ces derniers à leur QPV sans leur permettre un accès automatique à un lieu pour se rassembler mais aussi pour mobiliser est en réalité impensable. L'accès libre

à ce lieu dédié ou partagé est une marque de confiance ainsi qu'un droit indispensable à faire respecter.

Il faut donc imposer aux collectivités locales, par les moyens et les acteurs qui leur conviendront, de mettre à disposition du Conseil citoyen un local dédié ainsi que sa clé.

Notons que si la forme juridique nouvelle et propre aux conseils citoyens est mise en place, cette préconisation est simple à appliquer car la majorité des blocages techniques, notamment les questions de responsabilités, sera levée.

6 - Supprimer l'arrêté préfectoral comme un outil de reconnaissance du Conseil citoyen par la République française

La création et la reconnaissance d'une forme juridique nouvelle et propre aux conseils citoyens (préconisation 3) ainsi qu'une présence bien définie de l'État dans la mise à disposition du budget (préconisation 4) rendront caduque la pratique de l'arrêté préfectoral comme outil de reconnaissance.

Par ailleurs, l'arrêté permet de limiter les entrées et les sorties du Conseil citoyen, ce qui rigidifie leur structure, et donc la mobilisation habitante. L'engagement citoyen ne peut pas être activé par un arrêté préfectoral.

La reconnaissance des conseils citoyens passe par l'ouverture réelle à leurs attentes, demandes, revendications et par le renforcement de leur pouvoir d'action.

7 - Mettre en cohérence les formations sur le territoire national, mettre en place des formations partagées par les différents acteurs

Le fond et les modalités des formations proposées ne permettent pas à ce jour de mieux intégrer les conseils citoyens dans le contrat de ville. La plupart des enquêtés mentionnent le besoin d'un meilleur dialogue entre habitants, professionnels et élus. Si l'on veut co-construire, il semble en effet indispensable co-former. Le CGET doit donc préparer et mettre en place, en collaboration avec l'IRDSU, l'ANRU, l'ERU et différents organismes ou institutions de démocratie participative, une formation centralisée en termes de contenus (mais pas uniquement à Paris) à destination des agents et des conseillers citoyens sur la participation et le dispositif Conseil citoyen. Cette formation doit être cadencée (deux par an) avec une forte incitation à participer, notamment aux agents (prise en charge, défraiement, congés supplémentaires).

Par ailleurs, la question des objectifs réels des conseils citoyens représente un vrai blocage en matière de prise d'indépendance, mais aussi de mobilisation. Il faut donc aussi réaliser une partie de la formation des conseils citoyens au niveau central (CGET) et la faire porter sur les ambitions et le pouvoir réel des conseils citoyens et sur leurs droits. Cette formation doit être l'occasion de leur présenter directement les différents acteurs auxquels ils peuvent faire appel pour un soutien.

8 - Réaffirmer l'ouverture de toutes les instances du contrat de ville et y rassembler les conditions pratiques d'un vrai débat

La présence des conseillers citoyens aux instances du contrat de ville n'est pas synonyme d'intégration ni de co-construction. Ce n'est pas une raison pour y mettre fin. Il faut au contraire réaffirmer l'ouverture et l'accès libre de ces instances aux conseils citoyens. En revanche, il s'agit de pallier les blocages pratiques que la majorité des conseillers regrette. Il faut imposer, au minimum, la tenue des instances à des horaires de soirée avec récupération des heures travaillées pour les agents ainsi que la diffusion à tous les conseils citoyens des documents et informations attenantes. Par ailleurs, l'information étant la base de la participation, le CGET doit porter à connaissance de tous les conseils citoyens l'existence de l'article 155 de la loi 2017-86 sur l'Égalité et la Citoyenneté permettant aux conseils citoyens d'interpeller le préfet, notamment sur ces questions d'intégration aux instances du contrat de ville.

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

La co-décision n'est pas un objectif en soi car elle pose un enjeu de responsabilité que les citoyens ne sont pas en mesure d'assurer. Cette responsabilité, au contraire, est le pendant de la légitimité électorale.

En revanche, la décision peut être réellement partagée si les citoyens sont actifs à toutes les étapes des projets, en commençant par la co-définition des objectifs et des moyens. Cependant, ces préconisations ne doivent pas conduire à une inflation réglementaire et la participation des habitants ne s'impose pas : difficile de forcer l'intégration à toutes les étapes de la co-construction sans ouvrir la voie à un procéduralisme qui ferait perdre de vue les vrais enjeux. En revanche, il faut border ce que la participation tend à produire en garantissant publiquement que la décision et donc la construction des politiques publiques ont été partagées. Pour cela, les documents cadres de la politique de la ville doivent être signés par les conseils citoyens, c'est-à-dire que les différentes étapes des projets doivent être validées par eux.

10 - Apporter le soutien financier et le temps nécessaire à la poursuite de l'expérimentation des tables de quartier

Cette initiative citoyenne est suffisamment forte pour ne pas être éteinte. Elle semble permettre une mobilisation citoyenne et une indépendance que peu de dispositifs participatifs, conseils citoyens compris, ont atteint depuis plusieurs années. Cette simple observation devrait tous nous questionner.

C'est sans doute que les tables de quartier ont des logiques d'action à développer, et les conseils citoyens ont très certainement la possibilité de les soutenir, comme le cadre de référence le proposait dès 2014 pour les initiatives citoyennes. Il faut donc prolonger le soutien financier du CGET à ces tables de quartier et à toute autre forme d'expérimentation et innovation démocratique.

**CONTRIBUTION DU CNV POUR LE COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES –
12 décembre 2017**

Extrait :

« Quel regard portez-vous sur les conseils citoyens ? Quelles sont vos propositions d'amélioration ? Souhaitez-vous promouvoir d'autres formes de participation citoyenne ?

Le CNV, notamment porteur du comité national de suivi des conseils citoyens, pose un regard à la fois positif et critique sur la mise en place des conseils citoyens, et leur rôle. Il est souhaitable de rendre leur parole plus légitime, sécuriser leur installation, clarifier leur rôle et leur implication sur les territoires. Enfin, ne pas non plus bannir toutes les autres formes de participation citoyenne comme les tables de quartier, les comités de quartier, collectifs d'habitants, amicales de locataires...

La place des conseils citoyens doit être réaffirmée dans les contrats de ville - même si la mise en place a été complexe, et leur association au projet de territoire trop tardive - et si encore trop souvent la démocratie participative est vécue en opposition à la démocratie représentative. Il reste nécessaire de promouvoir auprès des élus et des services la plus-value apportée par le dialogue avec les habitants.

Ils ne concurrencent pas les autres formes de participation des habitants que sont les associations de proximité, les conseils de quartier, ni les tables de quartier, mais aussi les conseils de classes, et les amicales de locataires, qui doivent être encouragées. Ces formes de participation citoyenne devraient pouvoir essaimer sur l'ensemble du territoire, au-delà des QPV.

Propositions :

Vérifier l'effectivité de la mise en œuvre des conseils citoyens sur l'ensemble des QPV, et leur conformité avec la loi et son esprit en termes d'autonomie, de positionnement et de fonctionnement.

Clarifier localement le rôle des conseils citoyens : Les conseillers citoyens ne doivent pas être considérés comme des représentants des habitants qui ne sont ni une association porteuse d'actions sur le quartier, ni un conseil de gestion du quartier, ni un conseil d'administration de centre social, mais bien une partie prenante aux côtés des élus et des techniciens dans la co-construction d'un projet, associée à une réflexion sur les enjeux du quartier dans le territoire, et le suivi des projets qui en découlent.

Mettre en place une grille de mesure de la place des conseils citoyens dans les contrats de ville à l'occasion de leur évaluation à mi-parcours.

Garantir leur fonctionnement en termes de moyens et de formations (accompagnement, prise de parole, écoute et prise en compte de leur avis, horaires de réunions, garde d'enfants, locaux). Leur donner les moyens de promouvoir leur action (permanences, diffusion d'informations, organisations de rendez-vous citoyens en amont des réunions, etc.) Légitimer le statut de conseiller citoyen afin de permettre une plus grande disponibilité.

Mettre en place une agence de la citoyenneté qui porterait les emplois civiques dédiés aux conseils citoyens (financement par 5% de la réserve parlementaire des députés). La réserve parlementaire ayant été supprimé, cette recommandation tombe de fait.

Il ne revient pas aux membres des conseils citoyens d'assurer seuls la communication du projet auprès des habitants : le projet de territoire est un bien commun. Appartenant à tous, il ne peut être « confisqué » par personne. La recherche de l'association des habitants au projet doit être portée par les élus, les techniciens et les conseils citoyens, qui, ensemble, doivent l'avoir bâti. Cela induit une méthode de mise en œuvre pour construire l'appropriation, notamment - mais pas seulement - d'un projet social et urbain.

Proposition de méthode pour l'urbain en trois phases (vu à Barcelone) qui pourrait être reprise :

- . Une phase tactique avec les élus, les habitants, les architectes, les conseils citoyens, les communicants : exposé de l'idée, dessins, cartes... (10 indicateurs mesurés) ;
- . Une phase basique, de plusieurs mois, elle aussi évaluée : Pendant un temps donné, le projet est physiquement simulé « grandeur nature » avec des objets de récupération, des peintures au sol..., etc. Tous les habitants peuvent ainsi vivre le projet et le transformer par son usage. A l'issue : un vote (70% minimum d'accord) ;
- . Une phase structurante : la réalisation du projet, et des indicateurs sur son fonctionnement.

La phase 2 qui permet l'appropriation par l'ensemble des habitants ne fait généralement pas partie du processus actuel.

Dans le même esprit : faire étudier systématiquement, dans le cadre des contrats de ville, le recyclage rapide des terrains libérés, en accord avec le projet urbain, en mettant l'accent sur la diversification des fonctions notamment en non résidentiel pour du bâti adapté à des activités marchandes (pieds d'immeubles mis à disposition gracieusement par les bailleurs sociaux).

Faire émerger avec les habitants des solutions transitoires de gestion de certains de ces espaces, de préférence avec une dimension économique ; et lever les délais et les obstacles administratifs à leur occupation. »

LE CREDIT D'ENGAGEMENT

<https://www.associations.gouv.fr/conge-engagement.html>

Ce nouveau congé créé par la loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 facilite l'exercice des responsabilités des nombreux bénévoles ont du mal à concilier leur engagement associatif avec leur activité professionnelle. C'est un frein à la prise de responsabilités de certains d'entre eux qui pourtant aspirent à s'impliquer davantage dans les instances associatives.

Vous êtes dirigeant ou encadrant bénévole dans une association déclarée ou inscrite au registre des associations depuis trois ans au moins, ou dans **un Conseil citoyen reconnu par le préfet** ?

Et vous êtes par ailleurs salarié dans le privé ou fonctionnaire dans l'une des trois fonctions publiques (d'Etat, territoriale ou hospitalière) ?

Vous pouvez désormais solliciter auprès de votre employeur un congé, fractionnable en demi-journées, pour préparer toute activité liée à vos responsabilités associatives au cours de l'année.

Si vous travaillez dans la fonction publique, vous pouvez solliciter jusqu'à six jours par an au titre de ce congé non rémunéré. Si vous travaillez dans le secteur privé, la durée et les modalités de mise en œuvre de ce congé, en principe non rémunéré, sont prévues par un accord de votre entreprise ou de votre branche.

Le cas échéant, si la négociation collective l'a autorisé, cet accord peut prévoir le maintien total ou partiel de votre rémunération pendant le congé.

En l'absence d'accord, le congé est non rémunéré et sa durée est de six jours.

Le congé de responsables associatifs

Ce congé est destiné à encourager la prise de responsabilités bénévoles par des personnes par ailleurs salariées du privé ou en situation d'emploi dans la fonction publique.

Ce congé peut donc être sollicité auprès de son employeur par :

- Tout salarié ;
- Tout fonctionnaire (titulaire ou stagiaire), qu'il appartienne à la fonction publique d'Etat, territoriale ou hospitalière. Tout agent contractuel sera également éligible.

Pour les agents des chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture, chambres des métiers et de l'artisanat), la loi prévoit que la commission nationale chargée de leur statut respectif veille à sa mise en conformité avec ce nouveau congé dans un délai d'un à quatre ans selon la commission.

Afin de soutenir leur démarche citoyenne, ce nouveau dispositif permet l'obtention de 6 journées de congé par an pour faciliter la conduite d'activités bénévoles qui peuvent se tenir durant leur temps de travail.

Ce nouveau congé peut être utilisé par le bénévole pour toute activité liée à ses fonctions d'élu, de dirigeant ou d'encadrant associatif.

Peuvent demander un tel congé auprès de leur employeur :

- Les dirigeants d'une association (selon ses statuts : administrateur, membre du bureau, etc.)
- Les responsables encadrant d'autres bénévoles (par exemple, les responsables d'un poste de secours ou d'un centre de distribution d'aide alimentaire).
- Dans les deux cas, ils doivent être bénévoles dans une association qui répond à trois conditions :
- L'association est déclarée et régie par la loi du 1er juillet 1901 ou, dans les départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et Moselle, elle est inscrite au registre des associations ;
- Elle est déclarée ou inscrite depuis trois ans au moins ;
- Elle agit dans l'un des champs mentionnés au b) du 1 de l'article 200 du code général des impôts, c'est-à-dire : philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, de la mise en valeur du patrimoine artistique, de la défense de l'environnement naturel, ou encore de la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

Ce congé est non indemnisé, que ce soit par l'employeur privé ou public, ou par l'association. **La durée de ce congé n'est pas imputée sur la durée des congés payés annuels.** Elle est assimilée à une période de travail effectif pour la détermination de l'ensemble des droits résultant du contrat de travail (droit à congés payés, ancienneté,...). Toutefois, dans le secteur privé, un accord d'entreprise ou à défaut un accord de branche peut prévoir le maintien de la rémunération du salarié, totalement ou partiellement pendant ce congé.

Dans le secteur privé, la durée du congé relève du champ de la négociation collective. En l'absence d'accord collectif d'entreprise ou d'accord de branche, le nombre total de jours de congé pouvant être pris au titre de ce congé est de **six jours ouvrables maximum par an**. Ces journées peuvent être fractionnées en demi-journées si le bénévole le souhaite. Le salarié souhaitant solliciter le congé doit en faire la demande expresse auprès de son employeur. Les modalités de cette demande (contenu, modalités et délai de transmission) sont prévues par convention ou accord de l'entreprise ou de la branche. A défaut, la demande doit être datée, envoyée au moins trente jours avant le début du congé sollicité, en préciser la date, la durée et l'association où il sera utilisé. Dans la fonction publique, le congé est de six jours ouvrables maximum qui peuvent être utilisés par journées ou demi-journées. Dans la fonction publique, l'agent doit en faire la demande expresse. Celle-ci peut être refusée pour nécessités de service.

METHODE D'ELABORATION DE L'AVIS

-Appel à candidatures à l'ensemble des membres pour former un groupe de travail :

Pilote : Martine WADIER

Et Pierre-Pascal ANTONINI, Sabrina DRLJEVIC-PIERRE, Fabienne FERTE, Marc GOUA, Laurent GIRAUD, Djamila HADDOU, Khalid IDA-ALI, Daniel LENOIR, Ibrahima MMADI, Séverine WALQUAN.

-Envoi des recommandations (annexe 1) à tous les membres du CNV par voie électronique :

Les 10 recommandations ont été adressées par voie électronique à tous les membres du CNV, ainsi que le lien avec le site de la CNDP, leur demandant de bien vouloir indiquer en retour sous chacune des recommandations :

- D'une part, ce qui leur apparaissait « très prioritaire », « prioritaire », « moins prioritaire »
- D'autre part ce qui de leur point de vue, expérience et vécu au quotidien, ce qui leur paraissait faisable, les modalités d'application proposées leur convenaient-elles, et quels souhaits émettaient-ils ?

-Retour et compilation des 22 contributions par le secrétariat général des réponses par question et envoi préalable au groupe.

-27 mars 2019 : **Examen des réponses** comme base d'échanges et élaboration d'un projet.

-3 Ateliers lors de l'Assemblée plénière du 4 avril 2019 :

Atelier 1 : Pierre-Pascal ANTONINI, Clothilde BREAUD, Pascal BRENOT, Sabrina DRLJEVIC-PIERRE, Marc GOUA, Daniel LENOIR, Leyticia OSSIBI, Christophe PARIS, Christophe ROBERT, Nicolas SAMSOEN, Claude SICART

Atelier 2 : Rachid BOUSSAD, Patrick CHEVALLIER, Fabienne FERTE, Laurent GIRAUD, Eric MALENFER, Denis SOUILLARD, Rodolphe THOMAS, Martine WADIER

Atelier 3 : Marianne BLAYAU, Anne CHARPY, Chantal DARDELET, Khalid IDA-ALI, Ibrahima MMADI, Hoda NAGY, Laetitia NONONE, Karine TRAVAIL-MICHELET, Guillaume VILLEMOT, Séverine WALQUAN, Hakim YAZIDI

-Reprise de l'avis et validation électronique par le Bureau du CNV.