

Les maisons des associations et les conseils citoyens

Les maisons des associations ont construit des compétences reconnues d'accompagnement et d'animation des associations, notamment dans les territoires de la politique de la ville. Ces compétences sont-elles transférables vers les conseils citoyens, où il s'agit surtout de travailler avec les habitants ? Comment les MDA (maisons des associations) se sont-elles investies dans la vie de ces instances ? Le RNMA (réseau national des MDA) a décidé de mener l'enquête, en allant à la rencontre de certaines de ces structures qui ont fait le choix de s'impliquer dans l'accompagnement et l'animation des conseils citoyens. Ce travail, démarré en 2016 et poursuivi en 2017 (avec le soutien du CGET), lui permet de collecter de l'information, mais surtout, il offre au RNMA l'occasion de sensibiliser ses adhérents à ces nouvelles formes de participation.

Une mission nouvelle...

En 2016, le RNMA a enquêté auprès de quatre structures de son réseau : le CRAB-DSU, qui anime les conseils citoyens de Boulogne-sur-Mer, Marquise et Étaples ; la Ruche associative, engagée auprès des conseils citoyens de Carcassonne et Limoux ; S3A, qui accompagne les conseils citoyens de Caen et Hérouville-St-Clair ; la MDA de Montreuil, qui suit la dynamique des conseils citoyens et met à leur disposition ses outils, sans assurer pour autant d'animation directe. Au total, c'est environ 24 conseils citoyens qui sont suivis par ces quatre structures.

Si ces MDA ont été approchées par les partenaires institutionnels pour assurer l'animation des conseils citoyens, c'est qu'elles étaient déjà reconnues localement pour leurs compétences et leurs savoirs faire, notamment, dans l'accompagnement d'autres démarches participatives (parfois en dehors des quartiers prioritaires). Cependant, leur expérience s'est construite davantage auprès des associations qu'au contact direct des habitants. Cette mission est donc relativement nouvelle pour les MDA, qui l'ont acceptée car elles l'estiment en cohérence avec leurs propres projets. Elle comporte une pluralité de dimensions et chaque structure y apporte sa conception de l'animation participative, ses outils et sa démarche particulière. Pour certaines, l'animation intègre le travail de mobilisation des habitants en amont de la création des conseils citoyens et tout le long de la vie de l'instance, ceci constituant une partie importante de leur mission. Pour d'autres, l'animation est davantage centrée sur la régulation de la vie de l'instance après sa constitution (animation des réunions, aide à l'émergence d'une parole collective...). Presque toutes assurent la formation des conseillers, qui est souvent mutualisée à l'échelle de la ville ou de l'agglomération et assurée en coopération avec d'autres organismes (comme parfois d'ailleurs la tâche d'animation).

Les structures s'accordent pour signaler l'importance de l'action de proximité mais aussi de la convivialité. Ceci constituerait un atout important dans la réussite du travail avec les habitants. Ainsi, pour le CRAB-DSU, les rencontres informelles, où la convivialité joue un grand rôle, permettent de mobiliser les habitants là où ils se trouvent. La structure les pratique depuis longtemps et les poursuit dans sa démarche d'accompagnement des conseils citoyens : « *On se déplace avec du café. Quand il fait beau, tu rencontres des mamans avec leurs enfants.* »

On s'installe avec du café, on dit qu'on est le conseil citoyen et ça discute ! Puis on se déplace plus, un groupe de jeunes qui jouent au ballon, on discute. Et on continue, ça se passe comme ça!». La Ruche associative valorise aussi le « côté informel », qui constitue l'une des spécificités du travail avec les habitants et introduit une rupture dans sa pratique habituelle : « On a pris l'habitude de travailler avec les structures professionnelles ou semi-professionnelles et là on travaille avec des habitants qui n'ont pas l'habitude du formalisme, de comptes-rendus. On parle de choses très simples comme caler une réunion ensemble, prendre la parole à son tour, être à l'aise dans l'expression ». Le rôle de la convivialité pour créer « l'interconnaissance », qui aide les groupes à se créer et leur donne un ciment et une identité lui semble aussi très important « il faut des temps de convivialité en parallèle du travail pour faire de l'interconnaissance. J'essaye de créer des temps conviviaux en organisant un temps d'apéro en fin de réunion ».

Comment accompagner vers l'autonomie ?

Selon les demandes et les choix faits par les pouvoirs publics et les collectivités, leur savoir-faire et leurs pratiques antérieures, leur familiarité avec les quartiers de la politique de la ville, les MDA ont été plus ou moins associées à la création des conseils citoyens. Leur démarche d'animation n'est pas partout identique, de même que leur engagement. Et si toutes les structures s'accordent sur le fait que l'autonomie est un processus, leur manière d'accompagner les conseils citoyens vers ce but varie.

À Boulogne, le CRAB-DSU pouvait compter sur sa connaissance approfondie des deux quartiers depuis longtemps en politique de la ville, où il conduisait déjà des démarches participatives. Mais il a dû adapter son travail dans les « quartiers entrants », où beaucoup de choses restaient à faire. La structure a pris en charge la mobilisation des habitants en amont de la constitution du conseil citoyen. Elle a fait du porte à porte, expliquant la démarche, avec le soutien d'une équipe de la maison du projet et d'habitants bénévoles (le choix local étant de ne pas faire du tirage au sort). Finalement, le but recherché par la loi a été atteint, puisque un certain nombre d'habitants que l'on voyait peu jusqu'alors a intégré les conseils citoyens.

Aujourd'hui, le CRAB-DSU organise l'accompagnement des conseils citoyens en s'ajustant à leurs besoins et sollicitations, qui varient d'intensité selon les périodes. Après la phase de démarrage et de lancement de la dynamique, qui a exigé un accompagnement plus soutenu, les habitants ont désormais surtout besoin d'un lieu et aussi d'outils de communication. Ils se réunissent seuls (le CRAB-DSU leur donne les clés de son local) et assurent l'animation de leurs réunions, font avancer leur projet. Mais à certains moments des besoins nouveaux surgissent dans l'action et le CRAB-DSU se doit d'y répondre « C'est quoi l'autonomie ? Personne n'est 100 % autonome ! Même nous, on a besoin d'aller chercher de la ressource chez quelqu'un, dans le réseau par exemple... On est là, venez nous voir quand vous voulez. C'est ça l'accompagnement ! Alors, ça ne va peut-être pas assez vite pour le temps du politique et autres. Mais, c'est à nous de nous adapter à leur temps et pas l'inverse ».

S3A a accompagné les conseils citoyens dans leur organisation, le choix des statuts, avec, dès le départ, l'idée de travailler à leur autonomie, qui passerait, selon eux, par une animation indépendante. Aujourd'hui les conseils citoyens ne se réunissent pas encore sans S3A, qui a fait

l'option de travailler en inter-conseils à l'échelle de l'agglomération, ce qui favoriserait, selon la structure, le cheminement vers l'autonomie.

Nous n'avons pas une fonction d'animation directe, mais de soutien. « (...) S3A n'a pas vocation à chapoter les conseil citoyens, mais nous devons les mettre en situation de devenir complètement autonomes un jour. On est là pour se préparer à se retirer. (...) On leur donne des idées d'actions, on dirige un petit peu mais je ne crois pas qu'on oriente les décisions. Ils ne sont pas totalement autonomes à ce niveau là... Et c'est normal d'ailleurs ». Et si la structure n'a pas fait le travail de mobilisation menant à la constitution des conseils citoyens, elle incite aujourd'hui fortement les habitants à co-opter de nouveaux membres volontaires, en leur proposant des démarches et des outils de mobilisation.

Pour La Ruche associative, l'animation comporte aussi un suivi de proximité des conseillers, des rappels entre les réunions, par exemple, pour qu'ils ne décrochent pas de la dynamique. La MDA de Montreuil n'anime pas directement les conseils citoyens, mais met à leur disposition, comme elle le fait pour d'autres associations de la ville, ses services (dont la reprographie, par exemple), ainsi que son offre de formation.

Aider à construire le groupe et la parole collective

Les habitants arrivent au conseil citoyen avec « des petits bouts de problèmes et d'interprétations très personnelles des difficultés du quartier », comme le dit S3A. L'enjeu de l'accompagnement est d'aider le groupe à construire une pensée et une parole collective, à se mettre au service de tous les habitants. Mais comment aider les conseillers à « prendre de la hauteur vis-à-vis des problèmes qui les concernent » tout en les conduisant vers leur résolution par des actions efficaces, car « les habitants veulent que ça débouche sur du concret ».

Selon le CRAB-DSU, la pratique de travail collectif développe chez les conseillers des envies nouvelles de connaissance, des recherches d'information. Et aussi une autre manière d'appréhender leur rôle. « Les premières revendications étaient très proches d'eux, quasiment ce qui se passe devant la porte de leur maison. Maintenant, ils ont pris de la hauteur, ils se placent à l'échelle du quartier ». Une posture qui les fait gagner progressivement en audace, et leur confère une nouvelle légitimité dans la mobilisation des services municipaux, pour la résolution des problèmes diagnostiqués par les habitants.

Pour le S3A, qui se questionne sur la stratégie à déployer, l'accompagnement devrait passer par le soutien du conseil citoyen à la résolution de problèmes concrets (plutôt que d'accompagner les conseillers sur les « généralités » de la politique de la ville). « On était plutôt sur une conception générale qui débouche sur des applications particulières, il faut qu'on prenne l'inverse probablement ».

Sont aussi évoquées les difficultés de coordination des temporalités des habitants, qui vivent les problèmes, et celles des décideurs, qui doivent les résoudre en tenant compte des propositions des habitants. « Ce serait une illusion de croire qu'on va tout changer du jour au lendemain, c'est quelque chose qui va se construire dans le temps. C'est pour cela que l'on a du mal à conduire les conseillers citoyens, parce qu'ils veulent du résultat immédiat ».

Soutenir la légitimité des conseillers

Quelle est la légitimité des conseillers citoyens ? Cette question, qui semble se poser avec acuité dans l'ensemble des conseils citoyens, questionne aussi les MDA. Pour le CRAB-DSU la force des conseillers vient de leur savoir de terrain et le sentiment de leur légitimité se construit et évolue progressivement : « *Au premier comité des financeurs, ils étaient excellents, ils cassaient le côté technocrates* ». S3A estime que son « *travail sur la confiance et la capacité d'agir* » des conseillers est prioritaire pour répondre aux incertitudes. « *C'est une difficulté qu'ils nous posent. Ils aimeraient être reconnus, non pas par gloriole forcément mais pour qu'ils représentent quelque chose. Sans arrêt, ils nous questionnent sur leur légitimité* ». Il va de même pour la Ruche associative, qui estime que, face aux doutes des conseillers, les conforter dans leur rôle est important. « *J'essaye de les persuader de leur utilité ; ils ont enfin un outil concret pour faire entendre leur parole au même titre que les élus et les services des collectivités...* »

Ce travail passerait aussi par la formation. Si certaines MDA ont ouvert leurs cycles traditionnels de formations aux conseils citoyens, comme à Montreuil, d'autres ont constitué, seuls ou avec d'autres, une offre de formation spécifique sur la prise de parole en public, sur la politique de la ville, sur tel ou tel dispositif. Parfois encore, ils répondent par la formation-action à des demandes très concrètes, issues de l'action, tel le CRAB-DSU avec le projet « *Si on se connaissait mieux* » « *À la Rentrée citoyenne à Paris, il y a la moitié des mots que les conseillers ne connaissaient pas. Qu'est-ce que la Caisse de Dépôts ? Quelles sont les compétences de la Région et ainsi de suite... Donc, dans le train du retour, on a écrit un projet « Si on se connaissait mieux », pour que l'on puisse aller visiter ces institutions-là, connaître leurs limites, leur champ d'intervention...* »

Assurer l'intermédiation avec les pouvoirs publics

Pour S3A, le rôle d'accompagnement implique « l'intermédiation » entre les conseillers et les pouvoirs publics, que la structure entend jouer dans une perspective de développement et maintien du dialogue, en anticipant les situations de crise pour « arrondir les angles » et aider à résoudre les conflits par un rôle de médiation « *Notre rôle est très compliqué, (...) on cherche à arrondir les angles pour qu'on n'ait pas de conflit à gérer. Pour faire que le dialogue existe plutôt que la confrontation. Notre rôle n'est pas d'encourager le rapport de force mais le dialogue... Vers le mois de décembre, ils [les conseillers citoyens] avaient produits une demande de précision, voire de position, sur la politique d'attribution des logements, qui reste un problème crucial dans la politique de la ville. Ils sont venus avec un papier qui a été distribué, ça a jeté un froid. Mais ça a été accepté et il y a eu des réponses par rapport aux questions posées ... En tout état de cause, ce sont les élus qui vont décider, ils sont là pour ça. Mais le but est plutôt de les aider à prendre des décisions à partir d'une compréhension des problèmes vécus par les habitants* ».

Pour le CRAB-DSU il s'agirait surtout de ne pas briser « *leur spontanéité et leur pertinence* », d'apprendre à accueillir leurs savoirs de vie et leur expertise, car « *des techniciens, on en trouvera toujours pour s'opposer à l'État, mais ce que les conseils citoyens ont fait, ça on ne sait pas le faire. Sur certains trucs, ils sont plus pertinents que nous...* ».

Quelles formalisations ?

Faut-il instituer les conseils citoyens en le poussant à se constituer en association ? Ce questionnement traverse les conseils citoyens et donc aussi les MDA, mais les positionnements ne sont pas partout identiques. Ainsi, le CRAB-DSU s'oppose fortement à la volonté d'instituer les conseils citoyens, estimant que le fonctionnement informel, de proximité, convient mieux aux habitants. « *Pourquoi se constituer en association alors que ça fonctionne sur des collectifs informels qui se rencontrent, qui débattent d'idées et qui avancent vraiment. (...) Un collectif qui se constitue en conseil citoyen de façon informelle, pourquoi n'aurait-il pas le même poids de décision, de regard... Pourquoi toujours formaliser dans des cases ?* » Ce choix faciliterait aussi l'entrée progressive de nouvelles personnes, venant consolider le noyau initial et favoriserait des mobilisations épisodiques et ponctuelles, à côté de la présence plus régulière d'un noyau dur d'habitants. Ce type de fonctionnement, qui permet par ailleurs à des membres qui ne figurent pas dans l'arrêté d'être présents dans les instances du contrat, a été négocié avec l'État.

S3A, qui anime notamment les conseils citoyens de Caen (constitués en association) et de Hérouville-St-Clair (qui évoluent pour le moment sous la forme d'un collectif), affiche des opinions plus contrastées. Ainsi, si la structure estime que le fait de se constituer en association permet aux conseillers de ne pas engager leur responsabilité personnelle et de recevoir des financements, ce qui est bénéfique, elle fait aussi valoir que l'obligation de le faire contrevient à la loi 1901, qui défend la liberté d'association.

La Ruche associative, qui anime les conseils citoyens de Carcassonne et Limoux, estime que l'organisation (volontaire) en statut associatif est importante « *l'association est l'outil par excellence de la participation, la loi 1901 est un outil des plus fabuleux et encore innovant de la participation citoyenne* ». À Montreuil, la MDA accompagne les débats en cours sur les statuts des six conseils citoyens de la ville. Doivent-ils créer une association ? Une seule pour l'ensemble des conseils ? Une association qui serait davantage un outil pour gérer ou une structure dotée de réelles compétences ? La MDA s'y positionne comme l'un des acteurs (entre autres) de l'accompagnement.