

CONVENTION CITOYENNE

ATELIER QUARTIER

**Dossier sur la démocratie de proximité
8 novembre 2001**

Les deux notes ci-jointes relatives aux CIQ et à la loi sur la démocratie de proximité ont été établies à la suite des réunions du groupe de travail et sont mises au débat des membres de la convention. Nous attendons les avis, réactions et contributions de chacun avant la rédaction d'un rapport plus complet.

**Prochaine réunion le lundi 19 novembre 18h à 20h
Bar Beau Rivage quai de rive neuve**

**Contact alain.fourest@wanadoo.fr
Tel 04 91 31 31 27**

CONVENTION CITOYENNE**ATELIER QUARTIER 26 octobre 2001****Les Comités d'Intérêt de Quartier à Marseille****Premier diagnostic***Une institution marseillaise qui a du poids*

Une première approche quantitative, à partir du dépouillement de la presse locale, fait apparaître qu'une partie seulement (67) des CIQ officiellement répertoriés par la confédération (248 CIQ composés de 110.000 adhérents dont 5.500 administrateurs) a eu une activité au cours des mois de septembre et d'octobre. Ces chiffres officiels paraissent largement surestimés et, comme certains exemples nous le confirment, un nombre significatif de CIQ sont au moins en sommeil, sinon inexistantes. Cependant, ces éléments quantitatifs montrent la place importante qu'ils tiennent dans la vie de quartier à Marseille depuis de nombreuses années.

Une très grande diversité en fonction des quartiers, des modes de fonctionnement et des activités

La périodicité de leurs réunions et les sujets qui les mobilisent sont particulièrement variés d'un quartier à l'autre. Il peut s'agir aussi bien de permanences sociales, d'organisation de vide-greniers, de fêtes de quartier, d'opération balcons fleuris, de rencontres "coq au vin et concours de pétanque" que de questions relatives à l'urbanisme ou au fonctionnement quotidien du quartier. Dans de nombreux cas, la présence d'un ou plusieurs élus est annoncée.

Une représentativité et une vie démocratique souvent discutables

Il n'a pas été possible à ce stade de l'enquête de mesurer la présence effective de la population à ces diverses réunions ou manifestations et la mobilisation active des habitants en fonction des sujets abordés. On a pu toutefois constater, à la lumière de quelques exemples, une participation très variable en fonction des sujets traités mais aussi du dynamisme des présidents. Il apparaît cependant que l'adhésion régulière au CIQ, constitué sous forme d'association 1901, par une cotisation encaissée annuellement soit loin d'être le cas général. Plusieurs d'entre nous ont pu, sans être nominativement invités, participer à des réunions largement ouvertes et même être sollicités pour prendre part à un vote. Cette forme de participation, intéressant au demeurant, n'apporte toutefois pas de garantie d'un fonctionnement démocratique, en particulier lors de l'élection ou du renouvellement d'un président et de son bureau. Dans d'autres cas, on nous signale qu'un formalisme est exigé et qu'il faut pour adhérer être présenté par deux "parrains". On a relevé le cas d'une personne qui s'est vu refuser une candidature au poste de président en prétextant qu'elle n'était pas à jour de sa cotisation. Le chèque correspondant, non encaissé, avait, paraît-il, été perdu. Plus grave est le cas d'un CIQ qui aurait inscrit dans ses statuts la nécessité d'être Français pour en être membre (cette information, apparemment ancienne, est à confirmer) Ces divers dysfonctionnements, s'ils peuvent jeter un doute sur la réalité de la représentativité et

L'importance numérique des CIQ, ne doivent cependant pas mettre en doute le rôle que ces structures jouent dans la ville, en permettant à une partie de la population et en particulier les plus âgés de sortir de leur isolement. Cette mosaïque de petites communautés locales peut donc apparaître à première vue comme un facteur dynamique de la vie démocratique locale même si on en mesure les limites et les faiblesses.

Un mécanisme de tutelle et de représentation centralisée source de manipulation politique

Après cette première étape du diagnostic, il nous est toutefois apparu que cette forme de démocratie de proximité est largement entachée par un mécanisme historique pervers qui confère à la Confédération de CIQ un rôle central dans la vie politique marseillaise.

En effet, si chaque CIQ dispose, en principe, grâce à son statut 1901, d'une large autonomie, dans la pratique, son adhésion obligatoire à une fédération d'arrondissement, elle-même membre de la confédération, entraîne des contraintes et des servitudes particulièrement redoutables. Deux points en particulier doivent être mentionnés : les statuts doivent être conformes à des statuts types interdisant notamment à chaque CIQ de recevoir des subventions. Les seuls moyens de fonctionnement sont les locaux offerts par la mairie. Seule la confédération dispose, grâce à une importante subvention municipale, de moyens matériels et de secrétariat qu'elle propose aux CIQ. Cette forme de dépendance matérielle s'avère particulièrement efficace pour contrôler d'éventuels débordements.

Une deuxième perversion tient à la relation privilégiée que les pouvoirs publics et au premier chef la municipalité de Marseille entretiennent avec la confédération et chaque CIQ. Perçus comme des interlocuteurs prioritaires et permanents pour tout ce qui relève en priorité de la vie du quartier, les CIQ sont le plus souvent un relais de l'action municipale avant d'être un lieu de débats et éventuellement de confrontation. En contrepartie de cette relative dépendance, l'accès aux services municipaux est privilégié et en particulier le service du nettoyage et allo-mairie. On a même pu constater dans certains cas une véritable délégation de responsabilité... Le CIQ se voit chargé de définir et de décider de l'emplacement des fameux potelets sensés dissuader le stationnement sur les trottoirs. L'un d'entre nous, souhaitant voir installer de tels potelets devant chez lui s'est vu répondre par le service qu'une telle décision dépendait du CIQ. Après plus ample information, il est apparu que, dans certains cas, ces installations pouvaient être réalisées rapidement moyennant la somme de 250f par potelet !!! On est loin du débat démocratique.

Des relations avec le pouvoir politique largement teintées de clientélisme

Au-delà de cette connivence, somme toute sans gravité à l'échelle du quartier, la relation privilégiée entre les élus municipaux et la confédération semble largement critiquable sur la forme comme sur le fond. La très grande diversité des CIQ ne permet pas en effet d'avoir une représentation générale à l'échelon de la ville comme c'est le cas actuellement à travers la confédération. Si, comme nous avons pu le constater, les élections des présidents et membres des bureaux des CIQ ne sont souvent pas très conformes à la règle statutaire et démocratique, l'enjeu de pouvoir ne paraît pas essentiel à ce stade. La fonction de président de CIQ, si, elle flatte quelques "notables de quartier", engage le plus souvent à des tâches et des responsabilités souvent lourdes qui dissuadent bien des candidats. Il semble qu'il n'en soit pas de même pour les élections aux fédérations et encore moins à la confédération où le

mécanisme électoral de prise de pouvoir paraît soigneusement contrôlé par les élus majoritaires. Cette articulation habile entre une base relativement ouverte et une structure centrale bien maîtrisée permet de donner des CIQ à Marseille une image positive et démocratique parfois loin de la réalité.

De nombreuses catégories sociales ou groupes d'âge exclus de fait du dialogue démocratique

Ce qui apparaît donc le plus contestable dans le mode de fonctionnement actuel des CIQ c'est donc avant tout "l'usage" qu'en font les élus et en particulier la majorité municipale en place. Si la fonction de relais d'information pour l'action municipale et de lieu d'écoute d'une partie de l'opinion sur les besoins latents n'est pas contestable, ce qui l'est davantage c'est le caractère quasi monopolistique de cette relation, au détriment de tous les autres modes d'expression collective et en particulier ceux des multiples associations présentes dans la ville.

Cet écart entre la réalité sociale et urbaine et la représentativité des CIQ est particulièrement flagrant dans les quartiers où l'habitat est le plus développé et en particulier dans les grands ensembles HLM. Si, dans ces secteurs, les CIQ sont présents dans les noyaux villageois anciens, ils ne le sont que très rarement dans les cités qui constituent pourtant l'essentiel de la population. Si l'on se réfère également à l'âge moyen des membres et responsables des CIQ, ils ne semblent pas pouvoir être les porte-paroles des nouvelles générations.

Conclusion provisoire et propositions

- Les CIQ sont une institution marseillaise inscrite dans l'histoire de la ville qui a joué et peut encore jouer un rôle important dans le fonctionnement démocratique sous réserve que l'on accepte un renouvellement et une modernisation des méthodes de fonctionnement.

La très grande diversité des CIQ ne rend ni possible ni souhaitable une analyse homogène et unique de leur mode d'expression. La confédération des CIQ ne peut donc se prévaloir d'être un porte-parole et un interlocuteur représentatif. Son rôle devrait se limiter à des prestations d'appuis techniques aux CIQ et à une garantie quant au caractère démocratique de leur fonctionnement.

Cette première analyse de "l'atelier quartier" proposée à la CONVENTION CITOYENNE est incomplète et manque sans doute d'objectivité, Elle est donc mise en débat. Il est en particulier souhaitable que, comme cela ait été amorcé par des participants de l'atelier, d'autres compte-rendus de réunions et analyses de CIQ nous soit transmis. Par ailleurs, nous disposerons dans quelques semaines du travail d'un étudiant-chercheur sur le sujet et du complément de l'enquête à travers la presse locale. Toutes autres expériences, témoignages ou informations seront les bienvenus. Il semble enfin que tous ceux qui en ont la possibilité devraient tenter de s'inscrire dans un CIQ, à la fois pour s'informer de manière objective sur leur fonctionnement, mais aussi participer aux activités et, dans certains cas, les faire évoluer vers plus de démocratie.

CONVENTION CITOYENNE

ATELIER QUARTIER
Avis sur la loi "de la démocratie participative"
Du 25/06/2001

PROJET

Rappelons tout d'abord que cette loi, qui a été votée en première lecture par l'Assemblée Nationale en juin dernier, est actuellement sur le bureau du Sénat et qu'elle ne trouvera sa forme définitive que lors d'un retour devant l'Assemblée à une date qui ne semble pas encore fixée. Ceci nous a incité à analyser ce premier texte et à rechercher si des adaptations pouvaient être proposées et par quels moyens on pouvait intervenir pour les faire prendre en compte par le Parlement.

Un texte au titre séduisant mais qui ne tient pas ses promesses

Dans l'exposé des motifs présenté aux députés, ce texte avait initialement pour titre : projet de loi sur la "**démocratie de proximité**". Au cours du débat, le titre a été modifié et remplacé par "**démocratie participative**". Cette évolution pourrait laisser penser que l'on est passé à une conception plus ambitieuse de la démocratie locale en confiant aux citoyens un rôle actif dans le fonctionnement de la vie collective locale. Malheureusement, comme nous le verrons, c'est plutôt une évolution contraire qui s'est produite.

On constate de plus que le titre de la loi est quelque peu trompeur. En effet, le texte comprend quatre grandes parties et 57 articles et, seuls, les cinq premiers articles du titre Ier concernent directement la "démocratie participative". C'est d'ailleurs essentiellement ces cinq articles que nous avons étudiés. Le reste de la loi n'est certes pas négligeable mais, sauf exception, porte sur des modifications, souvent de détails, au fonctionnement actuel des diverses assemblées locales comme le montre l'intitulé des articles : Chapitre II : *Droits des élus au sein des assemblées locales, élaboration des procès verbaux, réservation d'un espace dans les documents d'information etc...* Chapitre III : *Conseillers économiques et sociaux régionaux. Titre 2 : de la démocratisation des mandats locaux, conciliation d'un mandat local avec une activité professionnelle, indemnité de fonction, remboursement de frais, protection sociale, etc...* Titre 3 : *fonctionnement des services d'incendie, etc...* ce texte apparaît donc comme une loi fourre-tout qui certes permet de répondre en partie à certains dysfonctionnements des assemblées locales et peut permettre un meilleur contrôle des pouvoirs locaux. Mais quel rapport avec l'ambition du titre et du thème de la participation des habitants à la démocratie locale ? On notera cependant un article qui prévoit que, lors du prochain renouvellement des conseillers municipaux, il est envisagé de faire élire au suffrage direct les délégués aux établissements publics de coopération intercommunale, autrement dit, les membres des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. Cette proposition devra faire l'objet d'une nouvelle loi. Reconnaisant que, si ce nouveau texte aboutit, ce pourrait être une vraie avancée de la démocratie. Mais cela ne relève déjà plus de la démocratie dite de proximité et quel sera l'avis de la prochaine assemblée à élire en juin prochain ?

Création de conseils de quartiers.

C'est l'objet de l'article 1er qui prévoit la mise en place de conseils de quartier dans les villes de + de 50 000 habitants. On notera que, dans la première mouture, ce chiffre était de 20 000 et concernait plus de 500 communes. Ce ne sont donc que 110 communes qui sont concernées par cette loi.

Le périmètre des quartiers est défini par le maire qui fixe donc le nombre des conseils, leur composition et leur mode de fonctionnement. Certes, il est écrit que cela doit se faire en concertation avec les associations et les habitants, mais le texte ne précise pas les modalités de cette concertation. La présidence du conseil de quartier est normalement assurée par l'adjoint délégué et éventuellement par un autre membre élu par le conseil. L'objet de la concertation et la fonction du conseil demeurent particulièrement flous et en tout cas sous la responsabilité du maire. Il est dit que le conseil **peut** et non **doit** être consulté sur les questions relatives à la vie du quartier. Enfin les moyens de fonctionnement sont à la discrétion du maire.

D'une manière générale, cette proposition qui, dans certaines communes, pourrait apparaître comme une avancée de la démocratie, dans bien d'autres cas et notamment à Marseille, peut s'analyser davantage à un recul sur plusieurs points. Les CIQ, quelles que soient les critiques que l'on puisse faire sur leur mode de fonctionnement, ne sont pas présidés par des élus. Bien au contraire, il est prévu qu'en cas d'élection, il doit démissionner de toutes responsabilités dans un CIQ. Le périmètre des quartiers, bien qu'imparfait, est lié à la géographie et l'histoire de la ville. D'après la nouvelle loi, c'est au maire d'arrondissement de proposer à l'accord du maire de la commune le nouveau périmètre. Enfin, il n'est rien dit du rôle des CICA qui n'ont certes pas donné les résultats espérés mais dont il ne semble pas qu'on ait tiré les enseignements.

Cette analyse pour Marseille est assez largement partagée par d'autres communes qui ont, parfois depuis longtemps, pris des initiatives diverses pour rencontrer les habitants et au moins recueillir leur point de vue sans être contraint par un formalisme trop pointilleux. La création obligatoire de ces conseils de quartier paraît donc être une demi-mesure présentant plus d'inconvénients que d'avantages. En effet, soit le maire et sa majorité sont convaincus de la nécessité d'un renforcement des outils de la démocratie et pour beaucoup ils ont déjà mis en place des structures que la loi risque plutôt de contraindre et d'encadrer de manière rigide et donc de tuer les initiatives et expérimentations, soit le maire (quelle que soit sa couleur politique) est bien décidé à ne pas perdre l'initiative et à ne pas partager le moindre pouvoir et la loi, qu'il pourra appliquer sans état d'âme, lui permettra de se donner une étiquette de démocrate.

Premières conclusions.

Ce texte, tel qu'il apparaît aujourd'hui, au moins pour les cinq premiers articles concernant les conseils de quartier, ne semble donc pas constituer un progrès dans la qualité des relations à développer entre la population et les élus locaux. Il risque au contraire d'être une source de confusion et de lourdeur bureaucratique et même parfois de recul par rapport aux situations actuelles. Les arguments critiques avancés par les responsables des CIQ marseillais avec la bénédiction de J.C. GAUDIN sont en effet difficiles à contrer même s'ils cachent une bonne part de mauvaise foi ou de manipulation politicienne. Il est donc proposé d'intervenir auprès des parlementaires afin de leur faire part de cette analyse et de suggérer une re-écriture de ces cinq premiers articles en fixant simplement un cadre général de principe laissant à chaque collectivité le soin de définir les modalités de concertation et de participation les plus efficaces.

Atelier quartier Marseille le 5/11/2001

Les tenants d'un débat citoyen

par François Hannyoy, directeur de l'Adels. Dossier Territoires n°421, octobre 2001

Nombreux commentaires amers à propos du projet de loi Vaillant : il est en deçà des réalités locales ; il conforte la toute puissance de l'exécutif local ; il semble, pour beaucoup, à côté de la plaque. Dégoûts. Rédiger une loi sur la démocratie semble consister à réduire l'écart béant entre les institutions de la République et la démocratie dont se réclame aujourd'hui un nombre grandissant de citoyens. Paradoxe : comment traiter les questions que pose la seconde avec les outils de la première ? À la lecture du projet de loi, on distingue nettement que le législateur, légitimiste par définition, se cantonne à son cadre de référence pour « octroyer » ce qu'il estime être quelques avancées : « Bien insuffisantes et inappropriées ! », s'exclament les acteurs locaux, les réseaux nationaux, les universitaires qui, unanimement, interpellent la place Beauvau.

Avec la fougue et la détermination qu'on connaît aux listes citoyennes, les Motivé-e-s de Rennes dénonçaient en juin « un texte qui verrouille toute possibilité d'expression des habitants des quartiers ». Quel verrou ? « Les membres des conseils de quartier et les maires adjoints chargés du quartier seront désignés par le maire de la ville. Ce qui ne fait qu'institutionnaliser les conseils de quartier existants, coquilles vides, chambres alibi enregistreuses des décisions prises par la mairie », affirment-ils. Davantage qu'un changement, le projet de loi propose un renforcement du système en place. À quoi bon alourdir encore l'appareil législatif si celui-ci ne convient pas ?

Nul besoin en effet d'être exégète pour remarquer que, dans ce projet de loi relatif à la démocratie de proximité, au chapitre premier (« Participation des habitants à la démocratie locale ») du titre I (« De la démocratie participative »), l'article 1 nomme comme premier acteur du conseil de quartier « le conseil municipal (qui en) fixe, en concertation avec les habitants et les associations, la composition et les modalités de désignation » (1). Second acteur : les conseillers municipaux. « Ils sont désignés par le conseil municipal dans le respect du principe de la représentation proportionnelle et de l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats » Troisième acteur, et comme à regret sous la plume du rédacteur : « (le conseil de quartier) comprend également, pour une durée fixée par le conseil municipal, des personnes qui n'appartiennent pas à celui-ci, notamment des représentants des habitants et des associations du quartier. » Il était temps. Mais pour les Motivé-e-s de Rennes, ces « également » ou « notamment » sont la preuve que l'édifice entier est cul par-dessus tête.

"Féodalisme ou démocratie participative ?"

Et c'est pierre par pierre que Citoyens-unis à Châtenay-Malabry (CUCM) choisit de démonter un texte qui contribue à renforcer « le féodalisme local, (le) pouvoir abusif du maire ». Habitué à ce que leur municipalité comble par des pratiques contraires au bon exercice de la démocratie locale tous les espaces laissés libres par le législateur, les militants de CUCM sont fondés à imaginer le pire quand ils lisent que « la liste des membres (...) est arrêtée par le

C'est donc bien sur la question très floue du partage du pouvoir que se situe la ligne de crispation. Souhaiter que la loi sur la démocratie de proximité prolonge enfin les lois de décentralisation pour qu'elles atteignent leur objectif premier, c'est demander au législateur de contraindre les élus à un exercice difficile. Eux, qui ont peiné et peinent encore à obtenir de l'État qu'il leur concède la légitimité de gérer le territoire de leur circonscription, peuvent-ils à leur tour traiter cette même légitimité au cœur de leurs rapports avec les citoyens qui le peuplent ? Marion Paoletti, maîtresse de conférences en science politique à l'université Montesquieu-Bordeaux IV (5) regrette qu'après les premières lois de décentralisation qui ont créé les comités consultatifs, le référendum local, les comités d'usagers des services publics, les comités d'initiatives et de consultation d'arrondissement à Paris, Marseille et Lyon, la loi Vaillant perpétue un « droit (qui) interdit et contrôle plus qu'il n'autorise, où la participation est neutralisée dès sa rédaction. Et pourtant, s'il est un domaine où le politique aurait la possibilité de se réinventer, où la loi pourrait et devrait libérer des énergies, c'est bien la démocratie locale. » Et de poser la question : « Où est l'espace public local à partir duquel définir notre appartenance au monde ? » .

Une loi sur la démocratie participative n'a de sens que si elle prend en compte un horizon politique qui est sombre. La collectivité est forcément ébranlée par le discrédit qui règne sur la politique en général et sur les hommes politiques en particulier. Nos institutions sont interpellées lorsque l'abstention gagne et que l'anomie s'étend, lorsque la marchandisation croissante des rapports sociaux flatte les individualismes plutôt que les réponses collectives aux urgences contemporaines.

"Un droit qui interdit au lieu d'autoriser"

Il y a lieu d'ouvrir aux acteurs locaux les possibilités d'appropriation du politique et des outils qui permettent de le construire, bien au-delà de la seule « évaluation des actions intéressant le quartier, notamment de celles menées au titre de la politique de la ville » prévue dans le projet de loi. La loi peut-elle être un outil aux mains des citoyens qui veulent participer à un développement durable de leur territoire ? Les observateurs les plus pessimistes noteront que, même lorsque le législateur ouvre ces possibles - par exemple dans la loi Voynet avec la création des conseils de développement -, les associations s'autocensurent et peinent à s'estimer légitimes pour s'asseoir à la table de la concertation. La République n'a rien à craindre en ouvrant des espaces de délibération démocratique. Certes, le projet ne se réduit pas au seul chapitre 1 du titre 1. Les commentateurs, le plus souvent négatifs, se félicitent que d'autres propositions soient émises, dont certaines obtenues grâce à la ténacité des réseaux nationaux : le suffrage universel direct pour les élus des instances intercommunales, par exemple, l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux ou du statut des élus (encore qu'une lecture attentive fait craindre qu'il ne favorise pas celui des élus minoritaires).

Ces avancées sont importantes, et on n'en attendait pas moins d'une assemblée de députés qui, souvent maires, savent où et comment défendre leur pré carré. Qu'ils profitent de ce cumul de mandats pour promouvoir le non cumul des mandats dans l'espace et dans le temps (proposition n°41 parmi les 90 propositions pour plus de démocratie locale émises par l'Adels) (6), le droit de vote des résidents étrangers non communautaires (proposition n°15),

les moyens d'expertise populaire, du diagnostic et de l'évaluation partagés, l'élaboration d'une charte de la démocratie évoquée par le CNV ou par le Carnacq (7) comme base à un contrat local. En bref, des moyens pour la démocratie, et ils montreront leur volonté de renouveler la politique ! Serge Depaquit et les membres du bureau de l'Adels proposent alors que le débat sur la loi Vaillant soit l'occasion d'une profonde remise en question de l'idée de gouvernance : « Il ne s'agit pas d'ennuyer les élus comme certains le croient, mais au contraire de rendre tout son sens et sa vigueur à l'action publique. C'est une véritable démocratie délibérative qu'il convient aujourd'hui de construire, les instances de quartier en constituant l'un des lieux essentiels. » (8) Tel est le véritable enjeu de la loi Vaillant. Faute de quoi, aux sauvageons qui souhaitent se rencontrer pour participer au renouveau de la politique, il restera la bonne vieille loi de 1901.

François Hannyoy

(1) Au passage, il est savoureux, ou douloureux, selon le point de vue adopté, de constater que le législateur utilise à la file les trois termes de « démocratie de proximité, participative et locale », sans les distinguer ou les qualifier plus avant.

(2) Sur ce point, le Conseil national des villes (CNV), instance consultative auprès du Premier ministre composée d'élus, de techniciens et d'experts, préconise une co-présidence élu / habitant de nature à instituer cette relation et donc à la rendre lisible (Lire l'avis du CNV sur la loi Vaillant : www.ville.gouv.fr)

(3) Dans Communes n°404, juin 2001.

(4) Démocratie locale, Lettre d'information de la direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur.

(5) Dans Le Monde daté du 23 juillet 2001.

(6) 90 propositions pour plus de démocratie locale, Adels, tél : 01 43 55 40 05.

(7) Carrefour national des associations d'habitants et comités de quartier : 8, rue Molière 30900 Nîmes.

(8) Dans La lettre de la fondation, supplément aux cahiers Devenirs édités par Ailes. Retour au texte