

►► **LA CONFÉRENCE DU MOIS : « Conseils de quartier, quatre ans après »,** le 12 juin, dixième séance du séminaire universitaire international « Démocratie participative, délibérations et mouvements sociaux » organisé par le Ceraps, le CSU (Iresco), le CHR (UMR Louest) et le Laios, dont les séances sont libres et gratuites (renseignements : 01 53 45 11 27).

Les deux intervenants sont :



MARION BEN-HAMMO, attachée temporaire d'enseignement et de recherche au département de science politique de l'université Paris 8 et doctorante au laboratoire Cultures et sociétés urbaines.

CESARE MATTINA, maître de conférences en sociologie à l'Université d'Aix.

CONSEILS DE QUARTIER : QUATRE ANS APRÈS LA LOI SUR LA DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ

Marion Ben-Hammo

Depuis une dizaine d'années s'établit une nouvelle norme de l'action publique autour de l'idée de participation : l'association des citoyens à la construction des décisions publiques permettrait en effet d'accroître la légitimité et la qualité, tout en renforçant la démocratie. Dans ce contexte, de multiples procédures d'organisation du débat public émergent, tout particulièrement à l'échelon local. Au cœur de ce mouvement, les conseils de quartier ont été juridiquement consacrés par la loi relative à la démocratie de proximité de février 2002 (dite « loi Vaillant ») qui les rend obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants. Elle stipule que « *le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune. Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement. Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier. [...]*

*Le conseil municipal peut affecter aux conseils de quartier et leur allouer chaque année des crédits pour le fonctionnement. Sur proposition du maire, il en fixe la composition pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours »*¹.

La discussion de cette loi initialement imaginée pour les villes de plus de 20 000 habitants avait montré la frilosité des parlementaires. Ainsi, un amendement proposant de substituer le vocable « démocratie participative » à « démocratie de proximité » se trouvait rejeté à la quasi-unanimité. Au final, ce texte ne contraint que quarante-neuf communes en France, même s'il n'exclut pas que les autres puissent, selon leur bon vouloir, tenter l'expérience des conseils de quartier. Nombre de commentateurs ont dénoncé la vision restrictive de cette participation octroyée, ainsi qu'un « retour en arrière » par rapport à certaines pratiques déjà existantes en matière de démocratie locale. En effet, depuis 1995 – et plus encore à partir des élections municipales de 2001 –, un nombre croissant de municipalités avait déjà mis en place des conseils de quartier. Le cadre légal proposé apporte, certes, la reconnaissance juridique de ces instances, mais confirme surtout la prédominance

¹ Loi relative à la démocratie de proximité, titre 1^{er}, chapitre 1^{er}, articles 1 et 2.

des élus du système représentatif – en particulier les maires – pour en délimiter les activités.

Quatre ans après, quel bilan tirer de la loi sur la démocratie de proximité ? N'est-elle qu'un instrument aux mains des édiles locaux afin d'encadrer la participation citoyenne ? Ou bien a-t-elle induit des dynamiques plus larges en renforçant l'idée d'un impératif de consultation ? Le cas parisien, sur lequel on se penchera notamment dans ces lignes, peut être un prisme intéressant pour cerner la réalité des conseils de quartier en France aujourd'hui. En effet, 121 conseils maillent l'ensemble du territoire de la capitale. Chaque arrondissement en a défini le périmètre puis la composition et le règlement intérieur. La mosaïque d'instances à géométrie variable ainsi agencées rappelle la diversité des structures regroupées sous l'appellation générique « conseils de quartiers »². Suffisamment floue, la loi Vaillant a, selon les contextes politiques locaux, permis d'en faire soit des coquilles vides, soit les lieux d'une véritable co-décision.

Entre ces deux extrêmes se développe une vaste palette de nuances.

Généraliser n'est pas uniformiser

Si la quasi-totalité des villes³ de plus de 80 000 habitants se sont pliées à la contrainte légale, avec plus ou moins de volontarisme, de nombreuses villes moyennes⁴ ont également opté pour la création de conseils de quartier. S'agit-il pour autant de l'effet incitatif de la loi ? On peut plutôt y voir une influence indirecte dans un contexte favorable à partir de 2001. L'adjoint d'une commune de l'Ouest parisien explique : « *Quand nous avons commencé à réfléchir à la mise en place de conseils de quartier, c'était dans l'air du temps avec les prémisses de discussion de la loi Vaillant. Le maire avait anticipé parce que cela aurait pu devenir obligatoire* ». Dans cette ville de 55 000 âmes, certains conseillers de quartier estiment d'ailleurs, à tort, que la structure très fermée de leurs conseils est imposée par la loi. Une majorité de villes ont ainsi devancé l'appel de quelques mois. À Paris, douze arrondissements sur vingt (dont dix dirigés par la gauche et deux par la droite) ont lancé leurs conseils de quartier avant le vote de la loi. Deux d'entre eux (19^e et 20^e) ne faisaient que prolonger une expérience

initiée en 1995 qui a servi en partie de modèle ou de repoussoir pour leurs voisins. La généralisation des conseils de quartier a en fait renforcé leur diversification. Du point de vue de leur composition d'abord. Ainsi, la plupart des conseils de quartier parisiens regroupent une trentaine de membres répartis en trois collèges (habitants, acteurs associatifs ou personnes représentatives de la vie locale, élus locaux ou leurs représentants). Certains arrondissements (9^e et 10^e notamment) ont refusé de nommer des conseillers, le conseil correspondant alors à l'assemblée générale de tous les habitants volontaires. D'autres ont opté pour des comités plus restreints (dix-huit membres dans le 5^e et le 6^e), aux deux-tiers désignés par le maire. Ces groupes, dont certains sont présidés par des élus et d'autres par des habitants, peuvent aussi bien se réunir à huis clos qu'en séances ouvertes lors desquelles le public est ou non autorisé à prendre la parole. La périodicité des rencontres varie du mensuel au semestriel. En revanche, l'une des principales constantes réside dans les thèmes dévolus aux conseils. La présentation qu'en offre le site web de Dijon résume bien la tendance générale : « *Leurs domaines de compétences sont divers et clairement délimités. Les têtes de chapitre concernent l'animation, la vie sociale, la jeunesse, la sécurité, les installations sportives et socioculturelles, la circulation urbaine, la voirie, les transports et l'environnement* ». Sur ces sujets, un rôle d'information et de consultation est *a minima* reconnu à tous les conseils de quartier, même si le sens en est rarement précisé. En effet, la notion de consultation peut s'incarner dans des formules allant du simple recueil de doléances à la construction collective d'une partie du budget municipal. Ainsi, les différences et ressemblances formelles ne suffisent pas à rendre compte fidèlement des dynamiques en jeu. Si l'agencement institutionnel des conseils en dit souvent long sur l'interprétation de la loi portée par leurs concepteurs, chaque critère (composition, règles de fonctionnement, attributions, etc.) considéré individuellement ne permet pas de présager de la nature de l'élargissement de la participation à l'œuvre. Ici, des assemblées totalement ouvertes ne disposent d'aucune influence sur la décision. Là, des cercles d'habitants fermés émettent des avis systématiquement

² On identifie également les dénominations « conseils consultatifs de quartier » et « comités de quartier ».

³ Marseille, dont l'expérience sera discutée lors de cette séance, constitue un cas particulier.

⁴ Le dénombrement précis des villes ayant mis en place des conseils de quartier reste à effectuer.

annexés aux projets de délibération du conseil municipal. Ailleurs, des fonds de quartier sont gérés par des cénacles en partie composés... d'élus. À quoi il faut ajouter la diversité des formes d'appropriation des conseils de quartier et les ajustements micro-locaux qui peuvent s'effectuer, notamment en fonction de la personnalité de l' élu référent, de l'histoire ou de la sociologie du quartier. Par exemple, les 121 conseils de quartier parisiens disposent tous de 2 500 euros pour leur fonctionnement et d'une enveloppe de 8 000 euros consacrée à des investissements locaux. Or, un débat a rapidement émergé sur l'utilisation de ces fonds. Doivent-ils servir à de petits travaux dans le quartier ou à l'achat de matériel pour le conseil de quartier ? Couvrent-ils les frais engagés par la mairie d'arrondissement pour l'organisation des conseils ou constituent-ils un supplément utilisable par chaque conseil en fonction de ses activités ? Les situations diffèrent d'un endroit à l'autre, en fonction des réponses apportées localement par les élus. Dans le 20^e, souvent cité comme pionnier en matière de démocratie locale, la mairie a souhaité associer la population à la définition des priorités budgétaires de l'arrondissement. La procédure reste globalement peu formalisée, sauf pour ce qui concerne les aménagements de voirie. Dans ce domaine, les propositions des conseils de quartier sont chiffrées par les services techniques puis hiérarchisées par les participants. L' élu s'engage à construire son budget à partir des priorités ainsi définies. La démarche repose ici sur la motivation de cette personne en particulier, épaulée par une administration locale bienveillante. Efficace mais particulièrement chronophage, elle n'a pour le moment pas fait d'émules. De même, les dynamiques locales demeurent conditionnées par l'importance des réseaux militants préexistants. Plusieurs villes ont d'ailleurs fait le choix de ne pas superposer les territoires des conseils créés par la loi avec ceux d'instances antérieures ⁵.

Un défi commun: pérenniser sans enfermer

Quatre ans après la loi sur la démocratie de proximité, les perspectives d'avenir des conseils de quartier méritent d'être réinterrogées. Après l'euphorie des débuts, l'affluence aux réunions a souvent régressé et nombre

de conseils peinent à recruter de nouvelles forces. Insister sur l'absence des populations précarisées dans ces assemblées conduit à renouveler un constat formulé à maintes reprises. Pourtant, dans les expériences les plus abouties, les conseils de quartier sont devenus une institution quasiment incontournable. À Paris, alors que l'administration locale était réputée pour son opacité, elle est désormais incitée à s'adapter à ces nouveaux interlocuteurs et participe régulièrement à leurs travaux ⁶. Cette reconnaissance institutionnelle, loin d'être évidente il y a quelques années, constitue un acquis majeur. Mais elle est à double tranchant. En effet, la masse de travail dont se sont saisis les conseillers de quartier a alourdi la tâche de bénévoles souvent scrupuleux de produire une expertise de qualité. Au risque de décourager les moins disponibles d'entre eux et d'entraîner la professionnalisation et la notabilisation des plus investis. Second effet pervers, les séances plénières des conseils se cantonnent trop souvent à une succession monotone de rapports de commissions, amoindrissant la place dévolue à la libre discussion accessible à tous et à l'expression d'autres problématiques. Enfin, l'un des enjeux pour les conseils de quartier réside dans leur capacité à dépasser la proximité, sociale et géographique, à laquelle ils se restreignent trop souvent. Une préoccupation revient de façon lancinante lors des moments de réflexion proposés aux participants : comment rompre l'isolement par rapport aux autres instances de démocratie locale (conseils de jeunes, d'anciens, de résidents étrangers, etc.) afin d'élargir les publics concernés ? Comment concilier le travail des conseils de quartier et celui des associations implantées sur le terrain ? Comment, également, développer la communication avec les quartiers voisins pour produire une vision commune de la ville ? Alors que les conseils de quartier gardent l'image – au sein d'une population qui les connaît finalement encore peu – de lieux où se discutent des thèmes triviaux plus liés au cadre de vie qu'à des questions sociales pourtant déterminantes, un premier défi pour ces instances consiste à rompre un entre-soi confortable et déjà routinisé. Sauront-elles dépasser le cadre légal mais enfermant de la démocratie de proximité ? ●

⁵ Pour une analyse de l'expérience tourangelle en la matière, voir « La participation et la proximité comme idéologies : aperçus des CVL de Tours », Catherine Neveu, communication au colloque du Crape « Les idéologies des politiques territoriales », Rennes, mars 2004.

⁶ Une étude commandée par l'Observatoire parisien de la démocratie locale est actuellement en cours sur l'impact de la démocratie participative sur le travail des agents municipaux.