

Programme de recherche PICRI / Ile-de-France
Les dispositifs participatifs locaux en Ile-de-France et en Europe :
Vers une démocratie technique ?

LES CONSEILS DE QUARTIER À PARIS : DE L'EXPÉRIMENTATION À L'INSTITUTIONNALISATION

- RAPPORT DE RECHERCHE, SEPTEMBRE 2007 -

Héloïse Nez¹

Introduction

Les conseils de quartier constituent un cas d'étude transversal dans les recherches menées sur la ville de Paris dans le cadre du PICRI car il en est question dans toutes les expériences participatives que nous analysons dans la capitale : la gestion associative et le conseil de quartier de la Goutte d'or, la consultation sur la révision du Plan local d'urbanisme (PLU), les conseils de quartier et le budget participatif de la voirie dans le 20^e arrondissement et la concertation permanente sur la ZAC Paris Rive Gauche dans le 13^e. Souvent définis par les mairies d'arrondissement comme *un lieu d'écoute, d'information et de concertation sur toute question concernant le quartier*, les conseils de quartier sont au cœur du développement d'une démocratie participative « à la française » qui s'apparente à une démocratie de proximité, marquée par l'institutionnalisation d'un dialogue régulier entre les élus et les habitants mais limité à l'échelle microlocale et fondé sur des bases procédurales floues (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Dans l'Hexagone, des instances de participation basées sur le quartier apparaissent dès les années 1970, souvent sous l'impulsion d'élus issus des groupes d'action municipale (GAM), du Parti socialiste unifié (PSU) et de la « deuxième gauche ». Des habitants s'organisent face au pouvoir municipal pour créer des comités de quartier sous forme associative, par exemple à Roubaix, où ils émergent en 1977 dans un contexte de luttes urbaines (Gontcharoff, 1999). La mise en place de ces comités de quartier relève d'un mouvement ascendant, alors que les conseils de quartier s'inscrivent davantage dans une logique descendante. Quelques villes créent des conseils de quartier dans les années 1970 et 1980 – comme Lille, Orléans, Belfort, Créteil, Epinal, Versailles ou Dunkerque (*Territoires*, 1996) – mais c'est surtout depuis 1995, et plus encore à partir des élections de 2001, qu'un nombre croissant de municipalités met en place des conseils de quartier. Ces instances

¹ Doctorante en sociologie à l'Université de Paris 8, rattachée à l'UMR Cultures et Sociétés Urbaines (CSU) et au Centre de recherche sur l'habitat (CRH) de l'UMR Louest.

participatives sont juridiquement consacrées par la loi relative à la démocratie de proximité de 2002, dite « loi Vaillant », qui les rend obligatoires dans les villes françaises de plus de 80 000 habitants.

À Paris, les conseils de quartier ont été expérimentés dans deux arrondissements de gauche à partir de 1995 et 1996, puis généralisés sur l'ensemble du territoire en 2001 et 2002. Ils représentent à la fois l'une des premières instances participatives d'une ville qui a tardé à se démocratiser, l'ère Chirac-Tiberi (1977-1995) étant marquée par une gestion opaque et centralisée (Ben Hammo, 2001), et la pierre angulaire de la démocratie locale qui se développe dans la capitale depuis l'élection de Bertrand Delanoë à l'Hôtel de Ville en 2001. Désormais, les 121 conseils de quartier qui maillent le territoire parisien sont au centre du dispositif participatif de la ville gérée par les socialistes. Les conseils de quartier parisiens ont déjà fait l'objet de plusieurs travaux de recherche depuis leur création². L'originalité de la présente étude réside dans l'analyse des conditions de leur émergence, afin de retracer leur genèse à Paris depuis leur expérimentation dans les 20^e et 19^e arrondissements jusqu'à leur généralisation et institutionnalisation à l'échelle parisienne, en passant par l'expérience du 10^e qui relevait d'un mouvement ascendant. Ce rapport alimentera ainsi une réflexion plus globale sur les différentes généalogies de l'expérience participative parisienne. Quelles ont été les sources d'influence à l'origine des dispositifs participatifs mis en place à Paris, dans les arrondissements et à l'échelle parisienne ? Quels sont les acteurs qui ont porté ces démarches participatives ? Quels sont leurs parcours professionnels, politiques et associatifs ? Quelle est leur conception de la participation et quels objectifs poursuivent-ils ? Quelles sont leurs motivations politiques et idéologiques, et de quelles expériences de participation se sont-ils concrètement inspirés ? Peut-on noter un cumul de savoirs à Paris, d'une expérience à l'autre ? Comment s'opère la rencontre entre un mouvement de démocratie urbaine et une tradition démocratique davantage liée aux sciences politiques ? Un article plus général sur la genèse de la démocratie participative à Paris visera à répondre à ces questions, à partir d'une analyse de la consultation sur la révision du PLU et des conseils de quartier parisiens.

Pour ce rapport, nous avons focalisé notre attention sur les acteurs qui ont porté le projet des conseils de quartier dans leur arrondissement, en analysant leur parcours militant et politique, ainsi que leurs références pratiques et théoriques³. Pourquoi le 20^e est-il le premier arrondissement de Paris à mettre en place des conseils de quartier ? Dans quel contexte sociopolitique ces conseils sont-ils nés ? Qui sont les acteurs qui les ont créés ? Quelles étaient leurs motivations et leurs sources d'influence ? Concrètement, se sont-ils inspirés d'autres expériences menées en France ? Comment ont-ils choisis les modalités de fonctionnement de leurs conseils de quartier ? Pourquoi avoir opté pour certaines

² Voir notamment les travaux de Marion Ben-Hammo (2000, 2005, 2006), Loïc Blondiaux (1999, 2000), Odile Dietenbeck (2003), Melody Houk (1996) et Thomas Pérez-Vittoria (1998).

³ Notre méthodologie, qualitative, repose sur une douzaine d'entretiens réalisés en 2006 et 2007 avec des élus et des conseillers de quartier dans les 10^e, 13^e, 19^e et 20^e arrondissements, des agents de la mission de la démocratie locale à Paris et des membres de l'observatoire parisien de la démocratie locale. Sauf indication contraire, les citations présentes dans ce rapport sont issues de ces entretiens, dont la liste figure en annexe.

techniques de participation comme le tirage au sort ? Le 20^e arrondissement a-t-il servi de modèle ou, au contraire, de contre-modèle pour les acteurs qui ont mis en place des conseils de quartier dans d'autres arrondissements, d'abord dans le 19^e, puis dans le 10^e et enfin sur tout le territoire ? Dans quelle mesure les responsables politiques du 19^e s'inscrivaient-ils dans le même mouvement que leurs homologues du 20^e ? Quelles sont les similitudes et les différences de fonctionnement entre les conseils de quartier du 20^e et du 19^e ? Pourquoi le 10^e est-il le seul arrondissement à avoir fait l'objet d'une logique de développement ascendante ? Quels sont les acteurs qui ont porté le projet, à partir de quelles références et en suivant quels objectifs ? En quoi la forme des conseils de quartier retenue est-elle originale ? Finalement, comment ces instances se sont-elles généralisées à l'échelle parisienne ? Quels acteurs sont intervenus dans cette phase d'expansion des conseils de quartier et quelles étaient leurs sources d'inspiration ? Comment est-on passé de l'expérimentation dans deux arrondissements de l'opposition à une institutionnalisation à l'échelle parisienne ? Pourquoi les formes des conseils de quartier se sont-elles diversifiées ? En quoi les objectifs qui leur ont été initialement assignés ont-ils été modifiés ? Pour répondre à ces questions, nous partirons de l'expérience pionnière du 20^e arrondissement, avant d'analyser les cas formels et informels des 19^e et 10^e arrondissements, puis d'appréhender la généralisation et l'institutionnalisation des conseils de quartier à l'échelle parisienne.

1. L'expérience pionnière du 20^e arrondissement

La mise en place de conseils de quartier dans le 20^e arrondissement, dès septembre 1995, résulte d'une forte volonté politique, liée à un contexte sociopolitique singulier. Après deux « Grand Chelem » de la droite gaulliste à Paris, la gauche remporte six arrondissements aux élections municipales de 1995⁴. Les socialistes gagnent notamment la mairie du 20^e, sur fond de mobilisations sociales centrées sur la rénovation du tissu urbain. Les associations en lutte contre la mairie centrale contribuent à faire émerger le thème du *déficit démocratique*, que les militants socialistes défendent ensuite pendant la campagne électorale. Une fois élus, Michel Charzat et David Assouline deviennent les porteurs historiques du projet des conseils de quartier dans le 20^e arrondissement, qu'ils concrétisent à partir de références à la fois théoriques et pratiques.

a. Un contexte sociopolitique singulier

Créé en 1860 par le rattachement à Paris de la commune de Charonne et d'une partie de la commune de Belleville, dont l'ancien village de Ménilmontant, le 20^e arrondissement fait partie des arrondissements les plus résidentiels de la périphérie de la capitale. Comptant 188 600 habitants⁵ sur

⁴ En 1995, passent à gauche le 3^e (Pierre Aidenbaum), le 10^e (Tony Dreyfus), le 11^e (George Sarre), le 18^e (Daniel Vaillant), le 19^e (Roger Madec) et le 20^e (Michel Charzat).

⁵ Selon l'estimation Insee au 1^{er} janvier 2005.

près de 600 hectares, le 20^e est le septième arrondissement le plus grand de Paris et le troisième le plus peuplé. Sa population, comparable à celle d'une ville comme Lille, est plus jeune que la moyenne parisienne – 21 % des habitants ont moins de 20 ans, pour 18,3 % à Paris (Insee, 1999). Le 20^e arrondissement se caractérise par une importante communauté étrangère principalement concentrée dans quelques quartiers, comme à Belleville, où se sont succédées les immigrations des ouvriers européens, puis des travailleurs d'Afrique Noire, du Maghreb et de Turquie, et depuis les années 1980, de la communauté asiatique. Sans pouvoir résister au processus de *gentrification* général à Paris, le 20^e est resté populaire en gardant un tissu social relativement diversifié : près de la moitié de sa population se compose toujours d'ouvriers et d'employés⁶ et le logement social représente plus d'un quart des résidences principales⁷. S'il participe au mouvement d'embourgeoisement de la capitale, le 20^e était beaucoup plus populaire au départ et reste caractéristique du Paris ouvrier du 19^e siècle, la présence du logement social rendant improbable une transformation sociale aussi radicale que dans d'autres arrondissements parisiens (Pinçon et Pinçon-Charlot, 2004). L'arrivée des classes moyennes fuyant les coûts élevés des loyers du centre de Paris s'est accompagnée, parallèlement, d'une précarisation d'une partie de la population. Le 20^e concentre 16 % des logements insalubres de la capitale et connaît un taux de chômage parmi les plus élevés de Paris. Le nombre de chômeurs de longue durée, de bénéficiaires du RMI et de demandeurs de logements sociaux sont révélateurs des difficultés rencontrées par une partie de la population. L'activité économique de l'arrondissement, initialement composée d'activités artisanales ou de petites industries, reste relativement modeste, marquée par la présence de sociétés de nettoyage, d'organismes d'action sociale et d'entreprises de construction et de manufacture⁸. Dans un arrondissement où l'héritage des événements de 1848 et de la Commune de Paris en 1870 marque *un esprit des lieux* (Charzat, 1998), la gravité des problèmes sociaux et urbains a fait éclore une vie associative intense qui couvre tous les champs de la vie sociale.

Dans les années 1990, des mobilisations sociales de grande envergure sont menées par des associations de défense du cadre de vie contestant les projets d'urbanisme de l'Hôtel de Ville. Alors que la mairie centrale prévoit de raser plusieurs quartiers dans le 20^e, notamment dans le Bas-Belleville où 90 % du bâti devait être détruit, des associations s'opposent virulemment à ces projets – à

⁶ Le 20^e arrondissement était très populaire en 1954, les cadres moyens et supérieurs n'y représentant alors que 13,5 % des actifs contre 65 % pour les ouvriers et les employés. La *gentrification* s'y fait sentir puisque les cadres y sont passés de 15 000 à 49 000 en 1999, soit une augmentation de 227 %, alors que les ouvriers et les employés ont vu leurs effectifs baisser de 72 000 à 44 800, soit une diminution de 38 %. Toutefois, selon les données de 1999, le 20^e compte encore 45,1 % d'ouvriers et d'employés (35,2 % à Paris). Ces données sont issues de l'ouvrage de Pinçon et Pinçon-Charlot, *Sociologie de Paris*, 2004.

⁷ Le 20^e concentre l'une des plus fortes proportions d'habitat social de la capitale, avec le 19^e et le 13^e. Au 1^{er} janvier 2005, on estimait à 24 448 le nombre de logements sociaux, selon les critères retenus par la loi SRU, soit 25,9 % du parc des résidences principales contre 14,6 % à Paris (Préfecture de Paris, *Bilan du parc de logements sociaux au 1^{er} janvier 2005*). Le logement social prédomine à l'Est de l'arrondissement, entre les boulevards des Maréchaux et le boulevard périphérique, et dans les opérations publiques les plus anciennes (Saint Blaise, Belleville, Amandiers).

⁸ *Enquête régionale sur l'emploi*, 1998. D'après le recensement de 1999, 62 800 emplois sont localisés dans l'arrondissement, soit 4 % du total des emplois exercés à Paris.

l'instar de la Bellevilleuse qui, créée en 1989, mène la lutte pendant sept ans avant que le projet de ZAC soit définitivement annulé. Les militants associatifs font alors surgir le thème du déficit démocratique, en fondant leur discours sur l'importance de la consultation et la nécessité impérieuse de prendre l'avis des populations concernées par ces projets urbains (Blondiaux, 1999a). C'est au cœur de cette agitation sociale, deux ans avant l'échéance électorale de 1995, que le candidat socialiste Michel Charzat décide de *bâtir le futur contrat municipal pour le 20^e par une action fondée sur l'écoute et l'implication des habitants* (Charzat, 1998, p. 100). L'union de la gauche prend appui sur ces mouvements sociaux, en ouvrant sa liste à plusieurs représentants associatifs, et sollicite l'avis des citoyens par le biais de questionnaires distribués à la population, de rencontres avec les associations et de réunions avec les habitants. Les résultats de ces consultations lui permettent de définir les priorités au niveau local et de forger des programmes sous la forme de symbolique de « contrats » de quartier passés avec les électeurs, qui se veulent plus proches des préoccupations des habitants. C'est à l'issue de cette campagne « sur le terrain » que l'idée de créer des conseils de quartier semble avoir émergée (Blondiaux, 1999), comme le confirme Michel Charzat : *On sait qu'avec près de 2 000 associations, le 20^e était doté d'un véritable contre-pouvoir local, conformément à sa tradition de combativité et de solidarité. Nous avons également conduit une démarche de proximité, allant quotidiennement dans la rue, dans les cités, à la rencontre des citoyens. (...) De juin à septembre 1994, un questionnaire portant sur la vie locale fut distribué à 50 000 exemplaires. Sur les milliers de réponses recensées apparaissait fortement la volonté de participation. L'exigence d'être consulté à propos des décisions et d'être associé à elles était plébiscitée. (...) Au terme de cette démarche fut proposé un contrat municipal comportant douze articles, concrétisé par des propositions concernant chaque quartier, Le Paris du 20^e. Un principe était affirmé : l'exigence démocratique ; une méthode était retenue : « Le partenariat au service de la reconquête des quartiers par leurs habitants ». Les innovations démocratiques (comités de quartier, commissions extramunicipales...) serviraient de levier pour mettre en mouvement l'arrondissement* (Charzat, 1998, p. 101). Notons toutefois que, si le projet de créer des conseils de quartier s'inscrit dans un contexte local d'importantes mobilisations sociales sur lequel le candidat socialiste prend appui, il ne relève pas d'une pression portée d'en bas mais d'une impulsion politique venue d'en haut (Blondiaux, 1999a).

Michel Charzat mène ainsi la campagne électorale de 1995 sur l'idée d'une rupture avec les pratiques de la majorité municipale, marquées par un *déficit démocratique* : *A une pratique étriquée de la démocratie représentative, il convient de substituer une démarche ouverte de démocratie participative fondée sur l'écoute, le partenariat et le contrat (...). Notre méthode est celle du partenariat au service de la reconquête des quartiers par leurs habitants, c'est-à-dire d'une citoyenneté active pour une meilleure qualité de vie. Elle prend appui sur des innovations démocratiques majeures destinées à mettre le 20^e en mouvement, notamment : Création de comités d'initiative et de concertation dans chaque quartier.* Face à l'opacité de la gestion parisienne, la

création de conseils de quartier constitue un engagement essentiel du *Contrat pour le 20^e*. L'enjeu est d'abord politique, afin de trouver des réponses à la crise de la représentation et à la fracture qui sépare les élites du peuple : *Force est de constater que l'opacité des processus, l'anonymat des lieux de décision, mais également la négation du dialogue entre élus et citoyens aggravent la crise de la démocratie représentative. L'élu confond trop souvent le dire et le faire. Trop souvent il veut s'assurer, avec le monopole de la parole légitime, le pouvoir de décider unilatéralement et, avec la rétention de l'information, le privilège du savoir (...) la délibération mérite d'être éclairée par une bonne intercompréhension entre acteurs de la vie locale et élus. Ces derniers, seuls légitimés par le suffrage universel, assument la responsabilité de décider, mais ils peuvent et doivent accepter de placer des acteurs en amont du circuit de décision* (Charzat, 1998, p. 127-129). Au-delà de cette forte justification politique, la création de conseils de quartier relève également d'une stratégie politique de la part d'un futur maire d'arrondissement qui exprime des vellétés pour la mairie de Paris et qui sera amené à gouverner dans l'opposition. En effet, dans le cadre très restreint des attributions consultatives que lui réserve la loi Paris Marseille Lyon (PML) du 31 décembre 1982, la mairie d'arrondissement n'a d'autre ressource politique à faire valoir contre la mairie de Paris qu'un soutien populaire à l'échelle locale. La vocation des conseils de quartier est aussi d'asseoir la légitimité populaire de la mairie du 20^e et de servir d'allié dans les négociations avec l'Hôtel de Ville. A leur création, Michel Charzat résume cette situation en annonçant que le conseil de quartier *nous permettra de rester en prise directe avec la population et d'établir un meilleur rapport de force avec la mairie* (cité par Blondiaux, 1999). En outre, ces nouvelles instances démocratiques permettent aux élus de l'arrondissement d'entretenir un lien direct avec la population sur les questions d'urbanisme et de contourner ainsi les associations qui, à l'instar de la Bellevilleuse, n'hésitent pas à négocier directement avec l'Hôtel de ville.

b. La mise en place des premiers conseils de quartier à Paris

Peu après sa victoire, la nouvelle équipe crée sept conseils de quartier sur les territoires définis lors de l'élaboration des sept « contrats de quartier ». Les conseils de quartier sont officialisés par une réunion en séance extraordinaire du conseil d'arrondissement – trois conseils de quartier sont définis par la délibération du conseil d'arrondissement du 11 octobre 1995 et quatre autres dans les mois suivants – et formalisés par l'élaboration d'une « Charte des conseils de quartier ». Conçue comme un règlement intérieur de ces instances, la Charte définit les conseils de quartier comme *une forme de démocratie locale ayant pour but de renforcer le droit d'intervenir sur les décisions qui concernent chacun et chacune. Ils encouragent l'accès à la participation démocratique et incitent à une citoyenneté active, directe, au plus proche des lieux de vie des habitants*. Elle précise les attributions et les modalités de fonctionnement de cette *commission consultative du conseil d'arrondissement (...) ayant faculté de propositions et de suggestion, de vœux et d'initiative sur tous les aspects de la vie du quartier*. Présidés par le maire et animés par un élu délégué du quartier, les conseils de quartiers sont

chacun composés de 39 membres, soit exactement le même nombre de membres que pour le conseil d'arrondissement. Ils regroupent 13 militants politiques proposés à la proportionnelle par la majorité et la minorité du conseil d'arrondissement, 13 représentants de la vie associative, culturelle, économique et sociale du quartier et 13 habitants tirés au sort sur listes électorales. Les conseils de quartier constituent la *clé de voûte* d'un dispositif participatif plus large, qui comprend la redynamisation du CICA, l'instauration d'un droit de pétition auprès du conseil d'arrondissement, ainsi que la constitution de conseils municipaux d'enfants, de commissions extra-municipales pour l'urbanisme et la culture, et de commissions d'attribution des logements sociaux et des places en crèche. Ainsi, pour Loïc Blondiaux (1999), *la mairie du 20^e arrondissement a choisi de jouer résolument la carte de la démocratie locale*. Quand le premier conseil de quartier se réunit le 18 novembre 1995, dans le café la Flèche d'or, en présence de 39 conseillers et d'un public de 200 personnes, la mairie de Paris déclare leur installation *illégal et illégitime*, mais ne peut que prendre acte du fait accompli. Peu à peu, l'opposition locale y fait figurer ses représentants et des services de la ville prennent l'habitude d'y participer. Pour Michel Charzat, *Deux ans après leur création dans le 20^e, puis dans le 19^e, les faits sont têtus : nos conseils de quartier ont acquis droit de cité dans la capitale* (2005, p. 138).

Deux acteurs ont joué un rôle clé dans la mise en place de ces premiers conseils de quartier à Paris : le nouveau maire socialiste du 20^e, Michel Charzat, et son adjoint à la démocratie locale, David Assouline. Deux figures distinctes de la gauche – l'un est universitaire et théoricien du Parti socialiste, l'autre est professeur d'histoire-géographie et ancien leader trotskiste du mouvement social étudiant – qui inventent une forme originale de conseils de quartier, en croisant diverses influences tant théoriques que pratiques. Auteur du projet socialiste de 1992 (*Un nouvel horizon*) qui, élaboré en consultant intellectuels et militants, était centré sur l'idée d'un rapprochement entre profanes et professionnels de la politique, Michel Charzat conçoit ces instances consultatives à partir de la base théorique de l'espace public habermassien. Dans son ouvrage *Le Paris citoyen*, sous-titré *La révolution de la démocratie locale*, il justifie ses pratiques de démocratie locale à partir des théories de la démocratie délibérative : *À l'heure où se dissolvent les communautés traditionnelles, la politique doit tendre à établir une communication entre citoyens, c'est-à-dire une discussion guidée par des principes communs. Le premier d'entre eux est l'accord sur la nécessité de bâtir une société politique qui ne peut être fondée rationnellement et démocratiquement que sur « l'entente entre sujets capables de parler et d'agir » (Jürgen Habermas). (...) Ressourcer la démocratie au plan local, c'est créer les conditions d'un dialogue fondé sur la réciprocité, l'intelligibilité, la discussion réglée* (Charzat, 1998, p. 127-128). S'inspirant de la théorie politique, le maire du 20^e arrondissement recourt également aux sciences sociales pour évaluer le caractère démocratique de l'expérience, en instaurant en octobre 1996 un observatoire de la démocratie locale composé de chercheurs et de spécialistes de la question, parmi lesquels figurent des sociologues et philosophes de renom comme Michel Crozier, Jacques Bouveresse, Michel Wieviorka et Dominique Wolton.

Michel Charzat, théoricien du Parti socialiste et pionnier de la démocratie locale à Paris

Né le 25 décembre 1942 à Paris, Michel Charzat est un universitaire et théoricien du Parti socialiste (PS). Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris en droit public et docteur en sociologie, il est maître de conférences avant de devenir un professionnel de la politique. Militant à l'UNEF depuis 1961, il adhère à la SFIO en 1968 : *j'ai été l'un des rares jeunes de ce moment de notre histoire à prendre ma carte à la SFIO. Jean-Pierre Chevènement avait réussi à me convaincre que c'était là qu'il fallait entrer, pour dynamiser la vieille maison de l'intérieur et reconstruire un nouveau Parti socialiste. De l'entrisme en quelque sorte, mais assumé et même revendiqué par les « jeunes turcs » du CERES, la tendance que nous avons alors créée* (Charzat, 1999, p. 6-7). Michel Charzat devient l'un des théoriciens du Centre d'études, de recherches et d'éducation socialiste (CERES), qu'il anime pendant plusieurs années. Partisan d'une ligne « autogestionnaire » cherchant à *tracer une voie originale entre le communisme d'Etat et la social-démocratie conformiste* (Charzat, 1999, p. 15), s'inspirant du mouvement syndicaliste d'auto-émancipation mais aussi du marxisme et du socialisme démocratique, il fait partie des fondateurs du Parti socialiste d'Epinau en 1971. Entré au comité directeur du PS en 1973, au bureau exécutif en 1975 et au secrétariat national en 1979, il est directeur adjoint de la campagne présidentielle de François Mitterrand en 1981. Il est élu député à plusieurs reprises (1981, 1986, 1988, 1999, 2002), conseiller du 20^e arrondissement et conseiller de Paris depuis 1983, puis maire du 20^e et sénateur depuis 1995. Aux élections législatives de 2007, s'estimant trahi par la candidature officielle du PS, qui revient à George Pau-Langevin sans vote des militants, Michel Charzat se présente contre son camp. Il est exclu du PS et perd les élections, derrière la candidate socialiste et le candidat de droite.

En 1991, il est rapporteur du projet socialiste au congrès de l'Arche, dont l'objectif était d'effacer les divisions nées du congrès de Rennes en rassemblant les militants autour d'une remise à jour idéologique qui tienne compte de l'expérience du pouvoir, des mutations de la société française, des bouleversements du monde après l'effondrement du communisme et la guerre du Golfe. Pour élaborer ce projet, il adopte une démarche consultative : *Ce projet a été conçu comme une reprise de contact avec une réalité qui avait profondément transformé la société française depuis trente ou quarante ans. Ce fut une enquête de terrain et un dialogue avec le monde de la pensée, des dizaines d'intellectuels parmi les meilleurs de leurs temps furent associés à cette réflexion* (Charzat, 1999, p. 16). Le texte, voté à la quasi-unanimité en décembre 1991, propose *l'invention collective d'un destin commun : Je crois qu'à l'époque j'avais convenablement analysé cette crise, cette mutation et ses conséquences pour la démocratie française. Dès lors, j'ai été amené à proposer un « nouvel horizon », qui comportait l'affirmation d'une démocratie comme projet à jamais inachevé, et affirmait le besoin de citoyens responsables délibérant de leurs droits et de leurs devoirs. Cela faisant, je ne faisais que reprendre l'approche d'un Claude Lefort qui, dans l'Invention démocratique, avait jeté les bases philosophiques d'une telle analyse. Ce texte a d'ailleurs reçu un accueil favorable des principaux dirigeants du PS – de Michel Rocard comme de Laurent Fabius – et de bon nombre d'analystes ; cette réaction contrastait, je dois le noter, avec le discrédit dans lequel était enfermé le Parti socialiste à l'époque. Disons cependant, pour épargner ma modestie, que si ce texte surprit agréablement à sa parution, il se révéla, par la suite, totalement inopérant. Il n'a changé en rien, même après son adoption, les comportements des uns ou les attitudes des autres* (Charzat, 1999, p. 16-17).

C'est finalement dans le 20^e arrondissement de Paris que Michel Charzat expérimente la méthode qu'il proposait aux socialistes en 1992 et qu'il théoriserait par la suite dans ses essais de 1998 (*Le Paris citoyen : la révolution de la démocratie locale*) et 1999 (*Politiquement libre : démocratie ou libéralisme*) : *Renvoyé à la base après la déroute électorale de mars 1993, j'avais le loisir d'utiliser le logiciel du projet afin d'expérimenter – in situ – la méthode et le discours préconisés* (Charzat, 1998, p. 100). Chargé d'élaborer la plate-forme du PS pour les élections législatives de 1993, Michel Charzat avait réussi à faire adopter l'idée du contrat électoral mais la plupart des propositions visant *une démocratie moins classiquement représentative*, comme le non cumul des mandats, furent repoussées : *Je crois avoir tiré, en tout cas pour ce qui dépend de moi, les conséquences de cet « aggiornamento » idéologique que représentait ce projet socialiste, passé aux oubliettes à peine les débats terminés autour de son contenu. J'ai repris le flambeau, sous ma seule responsabilité, à travers l'expérience locale que j'ai pu conduire depuis les années 1993 et 1994 dans le 20^e arrondissement de Paris. À la tête d'une équipe soudée, j'ai alors tenté de traduire modestement et de mettre en pratique méthodiquement les enseignements que j'avais tirés de cette enquête et de cette réflexion, afin de faire vraiment de la politique autrement* (Charzat, 1999, p. 18). Élu maire en 1995, il met ainsi en place de *nouvelles pratiques politiques* : *C'est dans les conseils de quartier que se forment les projets fédérateurs, dans les conseils d'enfants qu'on apprend à dialoguer. C'est avec les régies de quartier que l'on entreprend de reconquérir son lieu de vie, avec les associations que l'on agit le plus efficacement pour la prévention, la solidarité, la qualité de l'existence quotidienne. C'est en accroissant le nombre des citoyens actifs que l'on ressource la démocratie et que l'on fait barrage au populisme et à la xénophobie* (Charzat, 1998, p. 12). Son retour au terrain l'incite à *faire sienne la conviction qu'exprimait Jean Jaurès lorsqu'il disait qu'il fallait « partir du réel pour aller vers l'idéal », en inscrivant sa pratique politique dans la trajectoire d'une réflexion théorique* (Charzat, 1999, p. 9 et 15).

Si l'impulsion générale est donnée par Michel Charzat et ses influences théoriques, c'est David Assouline qui met en place l'organisation tripartite de ces nouveaux espaces publics locaux : *Une telle composition – à ma connaissance inédite en France – me fut suggérée par l'adjoint à la démocratie locale. Trois légitimités coexistaient ainsi, rompant avec le sempiternel face à face entre politiques et représentants du monde associatif* (Charzat, 1998, p. 134). Dès son arrivée à la mairie du 20^e, en juin 1995, David Assouline mène une rapide étude sur une dizaine d'expériences de conseils et de comités de quartier en France. Il en retient surtout l'expérience de Dunkerque, cette ville de 70 000 habitants dirigée depuis 1989 par le socialiste Michel Delebarre : *Ce qui m'avait intéressé c'était Dunkerque parce que (...) c'était formel. À partir du moment où c'était formel, c'était moins manipulable. Voilà, il y a une Charte, des principes, des articles. Dans ces articles, il y avait comment ça fonctionne, combien il y a de gens, comment ils sont nommés, quel est leur rôle. (...) On sait comment ça fonctionne, il y a des règles du jeu, c'est valable pour les uns et les autres, il y a un contrat, on ne peut pas trop tricher*. Pour mettre en place les conseils de quartier dans le 20^e arrondissement, David Assouline reprend le principe d'une Charte des conseils de quartier et plusieurs éléments de la Charte de Dunkerque. Il détermine trois voies d'accès au conseil de quartier⁹, en s'inspirant d'autres expériences en France. Pour *réhabiliter le politique*, il crée un premier collège de politiques non élus, de militants du quartier désignés par leur parti à la proportionnelle selon leur représentation en conseil d'arrondissement. Il reprend le principe d'une représentation des associatifs pour le deuxième collège, qui réunit plus largement *les représentants de la vie associative, culturelle, économique et sociale du quartier*, car cette composante apparaissait dans toutes les expériences qu'il avait recensées. En s'inspirant plus particulièrement de la commune à droite de Versailles, David Assouline opte pour une formule de nomination selon laquelle *toute association qu'on repère, qu'on sollicite ou qui se manifeste, est potentiellement là, et les nominations vont se faire d'une façon consensuelle*.

L'originalité de l'expérience réside dans l'instauration d'un troisième collège d'habitants tirés au sort sur listes électorales. L'enjeu était d'*ajouter de la démocratie de grande proximité et de la démocratie directe à la démocratie de délégation dont sont porteurs tant les partis politiques que les associations*¹⁰. Professeur d'histoire-géographie, David Assouline s'inspire directement de l'expérience athénienne : *Et puis le dernier tiers, on voulait faire la démocratie directe totale, totale ça veut dire tout le monde, impossible donc. Quel est le moment dans l'histoire, où on a fait de la démocratie directe sans pouvoir faire en sorte que tout le monde participe, que le choix soit ce que j'appelle au*

⁹ Selon un ancien élu Vert du 20^e arrondissement, cette composition des conseils de quartier en trois collèges résulte d'une proposition de son groupe politique, suite à un débat entre les différentes tendances de la majorité : *Il y a eu une bataille, un affrontement politique entre les Verts et le PC. Le PC voulait que la moitié du conseil de quartier soit désigné par les partis, parce que à eux seuls revenait la légitimité du suffrage universel. Plutôt des militants non élus, mais choisis par un parti. Les Verts disaient le 20^e est riche en associations, la dominante doit être associative. Assouline et le PS étaient hésitants. Finalement, notre liste a proposé une répartition en trois tiers : un tiers désigné par les partis, un tiers de représentants des associations et de personnalités locales, et un tiers de tirés au sort. Charzat trouvait cette proposition simple, il a fait en sorte qu'elle soit adoptée.*

¹⁰ David Assouline, rapport au conseil d'arrondissement du 11 septembre 1995, cité par Blondiaux, 1999.

hasard, démocratique ? C'était le tirage au sort. Ça on l'a complètement inventé, ça n'existait pas. Par exemple, les associations, j'avais vu ça à Versailles, c'était la droite. La Charte, c'est un peu Dunkerque. En général, je prenais une partie de ce qui m'avait intéressé, ici ou là. Là, je ne voyais pas, je voulais des habitants directs. Je voulais le citoyen lambda. Pourquoi ? Parce que je ne voulais pas verser dans l'illusion que lorsque les politiques nouent des liens avec les associations, c'est comme ça qu'ils nouent des liens avec les gens. Selon Michel Charzat, l'idée du tirage au sort lui a également été soufflée par le sociologue Michel Crozier. [...] Ce dernier souhaitait trouver le moyen de perturber le jeu convenu des appareils ou des institutions, d'insuffler dans de telles structures de la parole vive, qui ne serait plus contrôlée par les professionnels ou les semi-professionnels de la chose publique (Charzat, 1999, p. 86). Faute d'avoir trouvé une meilleure formule, le tirage au sort se fait sur liste électorale, excluant les étrangers qui représentent près du cinquième des habitants du 20^e arrondissement, mais l'adjoint en charge de la démocratie locale incite les associations et les partis politiques à nommer des étrangers dans les deux autres collèges. Malgré ses limites, l'adoption du principe du tirage au sort marque l'ambition du projet politique du 20^e arrondissement car il cherche à amener des citoyens ordinaires à la parole et à l'existence politique (Blondiaux, 1999). Si le tirage au sort était déjà réapparu dans la sphère politique d'autres pays européens (Sintomer, 2007), l'expérience était alors inédite en France : *L'enjeu est de taille. Peut-on, dans la France politique des années 1990, faire revivre une forme démocratique disparue depuis la Renaissance ?* (Blondiaux, 1999).

David Assouline, partisan de la démocratie directe et artisan des conseils de quartier du 20^e

Né le 16 juin 1959 au Maroc, David Assouline est titulaire d'une maîtrise d'histoire et d'un CAPES d'histoire-géographie. Enseignant, il est auteur d'une trilogie consacrée à *Un siècle d'immigrations en France* et de travaux de recherches sur la répression des Algériens en France en 1961. Très sensible aux problèmes d'immigration par son parcours et ses origines, il est également le réalisateur d'un film sur l'histoire des juifs du Maroc (« Entre Paradis perdu et Terre promise »).

David Assouline fait ses armes politiques dans les mouvements de jeunes des années 1980. Membre du collectif d'organisation de la marche contre le racisme et pour l'égalité des droits en 1983 (marche des beurs), il devient fondateur du mouvement « Faut pas décoder » contre la réforme du code de la nationalité en 1993, puis du mouvement « Stop La Violence » en 1999. À 27 ans, il prend la tête du mouvement étudiant, en devenant porte-parole de la coordination nationale étudiante contre la loi Devaquet en 1986, qui obtient le retrait de la loi et la démission du ministre. David Assouline garde de cette période un fort attachement au mouvement social et à la démocratie directe : *Pourquoi je suis motivé par la démocratie participative ? Je suis un peu prédisposé. J'ai souvent pensé que l'action politique était importante dans les partis politiques, mais je suis très attaché au social, à tout ce qui peut émerger de la société même et, sur des choses ponctuelles ou plus générales, ressembler à une expression plus directe. C'est dans mon expérience, dans tous les mouvements quand j'étais à la fac. Par exemple en 1986, j'avais été un des moteurs pour qu'il y ait une organisation de démocratie directe dans les universités, avec des assemblées générales souveraines, des comités de grève, des coordinations de comités de grève, des porte-parole élus et révocables à chaque coordination nationale. Les observateurs à l'époque avaient remarqué la façon dont je m'attachais à organiser les débats, dans un climat assez houleux... ce qui m'avait permis de passer 5h à voter des décisions, pour faire en sorte que tout le monde se les approprie et se sente acteur, décideur, et donc souhaite s'impliquer parce que c'était l'affaire de chacun.*

C'est en tant que figure du mouvement social que David Assouline entre dans l'équipe de campagne socialiste pour les municipales de 1995 : *quand Michel Charzat me demande – je ne suis pas encore au Parti socialiste en 1994 – à intégrer sa liste et à l'époque, on pensait que c'était le seul endroit de Paris qui pouvait basculer, le 20^e était resté à droite en 1989 avec très peu de voix d'écart. Il voulait qu'il y ait quelqu'un qui soit un peu l'expression de ce mouvement social et de ce type de problématique.* Militant dans le mouvement trotskiste jusqu'en 1992, il prend sa carte au Parti Socialiste et devient directeur de la campagne parisienne des

listes socialistes « Paris s'éveille ». Habitant depuis 25 ans dans le 20^e arrondissement, il est candidat sur la liste municipale du 20^e, suivant l'idée d'imprégner l'action politique locale d'une tradition de démocratie directe : *Je ne savais pas du tout jusqu'où les uns et les autres étaient prêts à aller, parce qu'on ne peut pas dire que le PS avait cette tradition d'en bas, c'était Chevènement le théoricien, plutôt la verticalité d'en haut. Donc, j'y croyais et je me disais, je vais rentrer dans une expérience qui n'est pas la mienne, c'est-à-dire élu, je n'ai jamais été élu de ma vie (...) ce serait bien que je puisse montrer que d'autres traditions de démocratie directe, et plutôt celle qu'a eu le syndicalisme en France, à l'époque de l'anarcho-syndicalisme, qui essaie de parler de comités populaires, puisse arrêter d'être de l'idéologie, puisse intégrer le pouvoir réel, pas forcément révolutionnaire ou alternatif à la démocratie représentative. Ça m'intéressait de montrer que c'était possible. Parce que bien sûr mes anciens amis trotskistes pensaient que ce n'était pas possible, que c'était l'un ou l'autre. Et il y avait beaucoup de scepticisme au PS, qui pensait que c'était pour amuser la galerie, que l'importance était ailleurs.*

Élu adjoint au maire du 20^e en 1995, il est chargé de la vie démocratique, de l'animation des quartiers, de la jeunesse et des sports. C'est à lui que revient la tâche d'inventer et de piloter le dispositif de démocratie locale qui a conduit à la création des premiers conseils de quartiers à Paris : *Dès qu'on a été élus, on m'a chargé naturellement de ça, je me souviens même pas qu'il y ait eu de doute sur le fait que c'est ça que je devais faire.* À sa réélection à la mairie du 20^e en 2001, il est élu conseiller de Paris et nommé adjoint au maire de Paris en charge de la vie étudiante. Chargé de mettre en place le conseil parisien de la vie étudiante, il s'intéresse également aux associations étudiantes et ouvre le 21 juin 2002 la Maison des initiatives étudiantes, afin de répondre au manque chronique de ressources des associations. Membre du Conseil national du Parti socialiste depuis 2003, il est chargé des innovations démocratiques, puis nommé secrétaire national à la défense du PS en décembre 2005. Après le 21 Avril 2002, il fait partie des rédacteurs de la motion « Pour un Nouveau Parti Socialiste » avec Arnaud Montebourg, Vincent Peillon et Benoît Hamon. Il devient responsable du suivi des fédérations et de l'organisation du courant NPS au niveau national, et porte-parole du NPS-Paris. Élu sénateur le 26 septembre 2004, il démissionne de son mandat d'adjoint au maire de Paris chargé de la vie étudiante, mais garde un ancrage local en restant adjoint au maire du 20^e en charge de la démocratie locale. Toutefois, l'artisan des conseils de quartier du 20^e, qui a joué un rôle dans la campagne de Ségolène Royal pour l'élection présidentielle de 2007, ne participe plus que rarement à ces instances de la démocratie locale.

Douze ans après la création des conseils de quartier dans le 20^e, Michel Charzat présente toujours son arrondissement comme un laboratoire de démocratie locale et participative en France. Il a effectivement été le premier à mettre en place des conseils de quartier à Paris, innovant par la création d'un observatoire de la démocratie locale et le choix du tirage au sort sur listes électorales, et c'est le seul à avoir instauré un processus de co-élaboration budgétaire sur la question concrète et facilement annualisable des investissements de voirie à partir de 2002. Au cours du mandat 1995-2001, alors que Michel Charzat et David Assouline font figures de *champions de la démocratie locale à Paris* (Ben Hammo, 2000), deux autres arrondissements expérimentent les conseils de quartier. L'expérience pionnière du 20^e arrondissement sert alors de modèle aux élus socialistes du 19^e, mais fait figure de repoussoir pour les militants politiques et associatifs du 10^e.

2. Les expériences formelles et informelles des 19^e et 10^e arrondissements

Un an après le 20^e, les élus du 19^e arrondissement de Paris instaurent des conseils de quartier, en suivant dans les grandes lignes la configuration des premiers conseils de quartier parisiens. Si les objectifs stratégiques sont similaires – répondre à un supposé désir de participation des citoyens et légitimer l'action de la mairie d'arrondissement devant la mairie centrale –, les conseils de quartier du 19^e présentent quelques différences de fonctionnement avec ceux du 20^e. Moins portés politiquement, ils ne sont pas tellement conçus comme un dispositif délibératif théorisé mais plutôt comme un outil

stratégique d'un élu de terrain pour peser dans les décisions prises à l'Hôtel de Ville (Pérez-Vitoria, 1998). Les conseils de quartier des 19^e et 20^e ont toutefois en commun d'être des lieux « officiels » des mairies d'arrondissement, ce qui n'est pas le cas du 10^e. Dans cet arrondissement, des conseils de quartier, lancés par des militants associatifs et politiques ayant d'autres objectifs et d'autres références en matière de participation, se sont réunis informellement avant leur officialisation en 2002.

a. Les conseils de quartier du 19^e, dans la continuité du 20^e

À bien des égards, la situation historique, géographique, socio-économique et politique du 19^e arrondissement est semblable à celle du 20^e. Cet arrondissement périphérique de l'Est parisien, rattaché à Paris en 1860 avec l'annexion de la commune de la Villette et d'une partie de celle de Belleville, est également marqué par une histoire de mobilisations collectives liée à la présence historique de la population ouvrière. Le 19^e arrondissement compte 185 400 habitants¹¹ pour 678,6 hectares, ce qui en fait le quatrième arrondissement le plus peuplé et le plus étendu de Paris. Lieu d'accueil des immigrants dès le début du 20^e siècle, cet arrondissement regroupe également la plus forte proportion de jeunes de moins de 20 ans à Paris – 23,8 % pour une moyenne parisienne de 18,3 % (Insee, 1999). Comme dans le 20^e, sa structure socioprofessionnelle est celle d'un arrondissement encore populaire dans lequel les cadres, professions intellectuelles supérieures et chefs d'entreprises représentent 23,4 % de la population active (36,5 % pour Paris), alors que les ouvriers et les employés en représentent respectivement 16,2 % (10,5 % à Paris) et 30,9 % (24,7 % à Paris) (Insee, 1999). L'arrondissement se caractérise également par un nombre élevé de logements sociaux qui, selon les critères de définition retenus par la loi SRU, constituent 33,1 % du parc des résidences principales, pour une moyenne parisienne de 14,6 % (Préfecture de Paris, *Bilan du parc des logements sociaux au 1^{er} janvier 2005*). Malgré l'installation récente de classes moyennes, le 19^e représente un héritage moderne du Paris populaire, certains secteurs concentrant des difficultés sociales : pauvreté, délinquance et toxicomanie. Peut-être plus que l'arrondissement voisin, le 19^e se caractérise par une forte hétérogénéité du tissu urbain – des grands ensembles de l'avenue de Flandre aux villas de Mouzaïa – et des réalités sociales.

Comme dans le 20^e, la victoire échappe de peu aux socialistes lors des élections municipales de 1989 : élu député dans la 20^e circonscription de Paris en 1988, Jean-Christophe Cambadélis n'est battu que de 300 voix à la mairie d'arrondissement du 19^e arrondissement¹². Aux élections suivantes, en 1995, la liste de gauche menée par Roger Madec place la qualité de vie et la démocratie locale au centre d'un programme qui prône la rupture par rapport à la gestion peu transparente de la droite parisienne. Dans le 19^e, la gauche est moins divisée que la droite et la bataille électorale, au coude à coude, est sans concession (Pérez-Vitoria, 1998). Les socialistes et les communistes présentent une liste très féminine, avec une moyenne d'âge de 43 ans, menée par deux hommes de gauche dont la

¹¹ Selon l'estimation Insee au 1^{er} janvier 2005.

complémentarité est affichée. En deuxième position, Jean-Christophe Cambadélis, secrétaire national du PS chargé des relations extérieures, apporte la notoriété de l'ancien député d'arrondissement, battu aux législatives de 1993, et de l'intellectuel qui a cherché à rassembler la gauche au niveau national dans un « Parti de toute la gauche contre le Front National ». Cet ancien militant trotskiste et dirigeant du mouvement étudiant a fondé en 1990 le « Manifeste contre le Front National », une organisation militante visant à lutter contre le Front National par un rassemblement de toute la gauche, puis organisé à partir de 1994 les « Assises de la transformation sociale » – de grands forums qui, en rassemblant la gauche politique, associative et syndicale, ont servi de prélude à ce qui allait devenir la « gauche plurielle ». En tête de liste, Roger Madec, conseiller de Paris, est présenté comme *un homme de terrain et de réseaux de proximité*, apportant *l'excellente connaissance du moindre recoin de l'arrondissement et des arcanes du Conseil de Paris* (Pérez-Vitoria, 1998). Parisien d'origine, ce cadre administratif vit depuis plus de trente ans dans le 19^e arrondissement. Adhérent au PS depuis 1977 et membre du Conseil national depuis 1993, il est conseiller socialiste du 19^e arrondissement depuis 1983 et conseiller de Paris depuis 1989. Après six ans au Conseil de Paris, où il a « labouré le terrain » en multipliant les interventions auprès de la mairie centrale et de la mairie d'arrondissement pour dénoncer les dysfonctionnements quotidiens et demander les interventions des services adéquats, il mène une campagne « de porte-à-porte » pendant près de six mois (Pérez-Vitoria, 1998). Sur le terrain, Roger Madec peut compter sur un réseau militant local très développé, à travers notamment l'association Solidarité 19 qu'il a créée et dont les membres sont autant de relais dans les cités. Comme Michel Charzat dans le 20^e, il distribue un questionnaire aux habitants, six mois avant le scrutin, pour recueillir leur avis et construire, à partir des réponses, un argumentaire le plus proche possible de leurs attentes : *La thématique de la participation joue déjà un rôle essentiel du point de vue de la posture qu'adopte le candidat « à l'écoute des habitants » à travers le questionnaire, le porte-à-porte, mais aussi l'utilisation qu'il fait des réponses. Les états généraux du 19^e sont l'occasion pour l'équipe de campagne de réunir des habitants afin de rendre compte des réponses qui sanctionnent bien entendu l'équipe sortante et valident les propositions du candidat* (Pérez-Vitoria, 1998, p. 21). Cette campagne articulée sur le thème du changement – « Le nouveau 19^e » doit se faire « avec » les habitants – porte ses fruits puisque la gauche plurielle remporte les élections, mais avec seulement 400 voix d'avance.

À l'instar du 20^e, les conseils de quartier constituent l'outil qui traduit cette volonté d'écoute, même s'ils sont portés avec moins d'engouement politique par les élus du 19^e et qu'ils ne sont pas pensés comme le pivot d'une démocratie participative déclinée à l'échelon local. *Mettre en place des comités de quartier élus par les habitants, associés à toutes les décisions concernant la vie du quartier* ne constituait qu'un point du dix-septième engagement de Roger Madec visant à *Donner la parole aux citoyens* (Ben Hammo, 1999). S'inscrivant dans la continuité de la politique de Michel Charzat dans le 20^e arrondissement, alors considéré comme un modèle en termes de démocratie locale, le maire du 19^e

¹² Dans le 20^e, il avait manqué 500 voix à Michel Charzat pour remporter les élections de 1989.

est loin de théoriser son action au point de ce dernier. Il cherche avant tout à saisir la population de son arrondissement pour légitimer ses interventions auprès de la mairie centrale (Pérez-Vitoria, 1998). C'est dans cette perspective que sont créés dix conseils de quartier le 7 mars 1996, par une délibération du conseil d'arrondissement les définissant comme *des lieux de dialogue et de concertation entre les citoyens actifs des quartiers et les élus afin de développer une démocratie locale de base, celle du quartier, de la cité, du voisinage*. Les objectifs des conseils de quartier sont *d'associer la population du quartier au devenir même des quartiers et d'aider à une meilleure écoute des habitants et de débattre des affaires locales*. Pour cela, le 19^e opte pour une formule similaire à celle du 20^e, avec des conseillers de quartier désignés, répartis en quatre collèges et dont les réunions en séance plénière sont publiques. Le premier collège des conseils de quartier du 19^e arrondissement, constitué d'élus ou de leurs représentants désignés à la proportionnelle par les partis en fonction de leur représentation au conseil d'arrondissement, se rapproche du premier collège du 20^e. Le mode de désignation de ces conseillers de quartier est identique dans les deux arrondissements et les membres proposés sont pour la plupart des militants des partis de la majorité. Toutefois, ce collège des politiques est avant tout celui des élus dans le 19^e arrondissement, alors que les élus en sont exclus dans le 20^e (Ben Hammo, 1999). En outre, si des places de conseillers de quartier sont prévues pour l'opposition dans les deux cas, la droite refuse de désigner des conseillers dans le 19^e, laissant ces places vacantes, alors qu'elle désigne trois membres dans chaque quartier du 20^e. Le deuxième collège des conseils de quartier du 19^e arrondissement réunit des représentants d'associations de quartier et le troisième collège est composé de « citoyens actifs » du quartier, c'est-à-dire de personnalités du quartier. Les membres de ces deux collèges, élus par le conseil d'arrondissement sur proposition du maire, se rapprochent des membres du deuxième collège du 20^e, proposés par le maire parmi les personnes représentatives de la vie associative, culturelle, économique et sociale du quartier. Finalement, le quatrième collège du 19^e, composé de jeunes de 16 à 18 ans élus dans le cadre du nouveau conseil municipal des jeunes, représentait une nouveauté par rapport au 20^e mais il est resté absent des conseils de quartier car l'expérience du conseil de jeunes n'a pas été poursuivie.

On remarque donc de grandes similitudes dans la configuration des conseils de quartier du 19^e et du 20^e, les élus du 19^e s'étant en grande partie inspirés de l'expérience pionnière de l'arrondissement voisin. Certaines différences de fonctionnement restent importantes, comme l'absence de tirage au sort sur listes électorales dans le 19^e – qui peut s'expliquer par une moindre théorisation de ces instances de quartier et par une justification politique plus faible – ou la place conférée au public. Si le 20^e met en valeur les conseillers de quartier au détriment du public, le 19^e refuse une mise en scène matérialisant la différence de statut entre les conseillers de quartier et les autres habitants, par une tribune qui serait réservée aux premiers (Pérez-Vitoria, 1998). Cette conception du conseil de quartier s'éloigne de la volonté de reproduire le fonctionnement de la démocratie représentative, présente dans le 20^e, bien que les élus gardent un certain contrôle en animant la séance et en distribuant la parole

(Ben Hammo, 1999). Le fait que le public soit considéré dès l'origine comme une composante fondamentale des conseils de quartier dans le 19^e peut être lié aux leçons tirées du 20^e arrondissement, qui avait déjà montré, en un an d'expérience, que l'expression du public était incontournable. Alors que les conseils de quartier étaient initialement conçus dans le 20^e comme un « mini-conseil d'arrondissement »¹³, avec un public confiné dans une position d'écoute, l'expérience a effectivement montré que cet encadrement de la parole du public était impossible car les habitants « s'emparaient » spontanément de la parole (Ben Hammo, 1999). Au-delà, l'absence d'un collège de tirés au sort comme dans le 20^e arrondissement rendait essentielle la participation d'un public où les habitants du quartier puissent avoir leur place. D'une manière générale, les conseils de quartier sont moins officialisés et formalisés dans le 19^e que dans le 20^e, les modes de fonctionnement étant plus imprécis dans la délibération du 19^e que dans la Charte des conseils de quartier du 20^e. Ces différences de fonctionnement dans deux arrondissements précurseurs des conseils de quartier à Paris sont liées à la volonté et à la personnalité de leurs promoteurs (Ben Hammo, 1999). Si les conseils de quartier relèvent de l'enjeu personnel pour Michel Charzat, qui en fait un point central de son programme électoral et organise la publicité de l'expérience¹⁴, l'implication des élus et la théorisation de ces instances sont moins importantes dans le 19^e. Le parcours de Roger Madec, élu de terrain pragmatique, est bien éloigné de celui de Michel Charzat, universitaire souvent qualifié de théoricien. Christophe Borgel, alors adjoint en charge de la démocratie locale et de la sécurité dans le 19^e, a toutefois un profil qui se rapproche de celui de David Assouline. Les deux hommes, qui ont fait leurs armes dans les mouvements politiques trotskistes et dans le syndicalisme étudiant à la fin des années 1980¹⁵, ont ainsi pu discuter à plusieurs reprises de leurs expériences respectives.

Le 19^e, deuxième arrondissement parisien à mettre en place des conseils de quartier en 1996, s'inscrit dans la lignée du 20^e, ainsi résumée par Marion Ben Hammo : *Des acteurs : élus et habitants. Un but : une plus grande proximité. Une stratégie : l'implication des habitants dans les affaires qui les concernent* (2000, p. 14). Les acteurs, leurs objectifs et, par conséquent, les formes des conseils de quartier, sont tout autres dans le 10^e arrondissement, où un groupe de citoyens impulse leur création dans un mouvement ascendant entre 1998 et 2001. Ce projet est porté à la mairie d'arrondissement par Christophe Bonneuil, un jeune militant vert qui, élu en 2001, devient adjoint à la démocratie locale.

¹³ Les conseils de quartier ont d'abord été pensés dans le 20^e comme une instance de démocratie locale calquée sur le modèle du conseil d'arrondissement, une position à laquelle s'opposaient en interne les élus du PCF et de l'AREV (Alternative Rouge et Verte).

¹⁴ La presse a bien relayé l'expérience des conseils de quartier du 20^e, la mairie d'arrondissement l'ayant invitée aux premiers conseils de quartier, puis mis en avant certaines innovations comme le recours au tirage au sort ou la constitution d'un observatoire de la démocratie locale, et organisé des événements de grande ampleur tel que le Forum national de la démocratie participative en juin 1998.

¹⁵ Né en 1963, Christophe Borgel s'engage lors de ses études de biologie à Lyon dans le militantisme étudiant, à l'UNEF-ID. Il est en 1986 l'un des principaux animateurs des manifestations contre la loi Devaquet. Trotskiste de l'Organisation communiste internationale (OCI), il adhère alors au PS et devient président de la première organisation étudiante de France de 1988 à 1991. À partir de 1993, Christophe Borgel préside l'Observatoire de

b. Le mouvement ascendant du 10^e prend le contrepied de l'expérience du 20^e

Accueillant 89 600 habitants¹⁶ sur près de 290 hectares, le 10^e est un petit arrondissement très densément peuplé : au 13^e rang parisien pour sa superficie et au 11^e rang pour sa population, c'est le deuxième arrondissement le plus dense de Paris. Son territoire est marqué par une forte emprise des espaces publics, dont les gares du Nord et de l'Est, trois hôpitaux publics, de grands axes de circulation et le canal Saint Martin – la voirie occupe 27 % du territoire du 10^e. Comme les 19^e et 20^e arrondissements, le 10^e présente un certain nombre de difficultés sociales, liées à un taux de chômage et à une proportion de salariés précaires parmi les plus élevés de la capitale. La part des logements sociaux parmi les résidences principales y est pourtant l'une des plus faibles de Paris (8,8 % pour 14,6 % à Paris, Préfecture de Paris, 2005) mais la proportion de résidences principales sans confort est l'une des plus élevées de la capitale. La population du 10^e arrondissement se caractérise par une forte proportion de jeunes (19 % de moins de 20 ans et 39,9 % de 20-39 ans, pour une moyenne parisienne de 18,3 % et 36 %) et d'étrangers (20,1 % pour 14 % à Paris) (Insee, 1999).

En 1997 et 1998, le climat social est particulièrement tendu dans le 10^e arrondissement car des édifices publics et religieux sont occupés par des collectifs de sans papiers et de sans logements, dans lesquels des acteurs associatifs mais aussi politiques, comme les Verts, prennent une part active. C'est dans ce contexte conflictuel qu'émerge l'idée de mettre en place des conseils de quartier, au sein d'un groupe d'habitants qui s'était constitué et mobilisé pour la lutte des sans papiers. Ce « collectif citoyen » regroupait, autour de parrainages de sans papiers, des militants associatifs – notamment à la Ligue des droits de l'homme et à l'Association des travailleurs de Turquie – et des militants politiques issus de différents courants de la gauche : *C'était un petit milieu politique où il y avait des gens de la LCR, des Verts, du PC, des alternatifs et des associatifs qui se sont retrouvés dans le collectif citoyen, dans le Non au referendum et maintenant dans la campagne Bové. (...) En même temps, il y avait des gens qui étaient plutôt proches de la Ligue des droits de l'homme, autour des parrainages des sans papiers, et qui n'étaient pas des gauchistes.* À la fin du mouvement des grévistes de la faim, lorsque le ministre de l'intérieur Jean-Pierre Chevènement autorise des régularisations au compte-goutte, le collectif citoyen commence à réfléchir aux questions de citoyenneté, à l'initiative de Christophe Bonneuil, un jeune chercheur en histoire des sciences au CNRS qui milite chez les Verts du 10^e. À l'automne 1998, à l'approche des élections européennes de 1999, ce noyau de militants travaille ainsi sur le droit de vote des résidents étrangers, *et de fil en aiguille on en était arrivé aux questions de conseils de quartier, de participation, de démocratie participative locale.* Ce sont ces militants locaux qui ont été les porteurs du projet de conseils de quartier dans le 10^e arrondissement, l'équipe municipale, pourtant à gauche depuis 1995, étant majoritairement réfractaire à cette idée. La mairie

la vie étudiante et fonde en parallèle l'Association étudiante de la fondation pour la ville (AFEV), une association d'étudiants bénévoles qui agissent dans les quartiers populaires auprès des jeunes en difficulté.

¹⁶ Selon l'estimation Insee au 1^{er} janvier 2005.

d'arrondissement, dirigée par le socialiste Tony Dreyfus, ne comptait alors aucun élu vert. Seuls quelques élus communistes soutenaient l'idée des conseils de quartier, qui était loin des préoccupations du député-maire Tony Dreyfus, pourtant rocardien.

En avril 1999, quand le maire d'arrondissement organise un forum avec les associations locales, en réponse à une interpellation du CICA qui souhaitait revoir son fonctionnement pour être davantage associé aux décisions municipales, le collectif citoyen décide de *se glisser là-dedans, un peu par effraction, pour poser la question des conseils de quartier*. Le principal résultat du forum est l'annonce de la refonte du CICA, qui obtient la possibilité d'intervenir avant le début des conseils d'arrondissement. Si la création de conseils de quartier n'était à l'ordre du jour ni de ce forum ni d'une mairie d'arrondissement en fin de mandature, la participation du collectif citoyen au forum lui a permis de faire entendre sa demande d'associer les habitants par des conseils de quartier et de renforcer son équipe de travail. La mairie du 10^e arrondissement a ainsi légitimé la constitution d'un groupe de travail sur les conseils de quartier et le ralliement de nouveaux militants a permis au collectif citoyen, se trouvant renforcé, de tenir les premières réunions informelles des conseils de quartier dans le 10^e arrondissement. À la suite du forum, le collectif s'est mis à travailler sur le découpage des quartiers et la rédaction d'une Charte des conseils de quartier. Deux conseils de quartiers ont débuté leurs activités dès 2000, en tenant leurs réunions dans des écoles, sans aucune formalisation préalable mais avec l'accord de la mairie. Ces premiers conseils de quartier – Sainte Marthe (aujourd'hui Hôpital Saint-Louis) et Portes et Passages (devenu Saint-Denis Paradis) – se sont tenus en présence du maire d'arrondissement, les séances plénières se résumant au départ à un jeu de questions-réponses relativement classique entre habitants et élus. Ils se sont réunis deux à trois fois avant l'officialisation des conseils de quartier par la mairie d'arrondissement en juin 2001. L'accord de la mairie aurait été « dicté » par l'approche des élections de 2001, la démocratie locale représentant un gage de bonne volonté pour éviter le conflit dans un climat déjà tendu par les mobilisations des sans papiers. Selon un membre du groupe de travail sur les conseils de quartier, *la décision de mettre en place des conseils de quartier participatifs a été arrachée au maire, ça a été accepté par le maire parce qu'on était dans une période préélectorale, c'était un arrondissement de gauche et il fallait mobiliser l'ensemble des forces*. Pour Christophe Bonneuil, la mairie d'arrondissement s'investissait à *minima pour tenir jusqu'à l'élection, en se disant peut-être qu'après ça s'institutionnaliserait, mais faisons le minimum en roue libre jusqu'à la fin de la mandature, pour ne pas se mettre dans un conflit trop fort*. Les conseils de quartier ne se sont pas réunis pendant la campagne électorale afin d'éviter une instrumentalisation de ces instances par des partis politiques, notamment par les Verts qui, jouant un rôle moteur dans le collectif citoyen, ne voulaient pas instrumentaliser la dynamique à l'approche des élections : *À la fois dans nos documents de campagne, il y avait pas mal de choses sur la démocratie participative, et à la fois, ce petit groupe informel était en sommeil avant les municipales*.

Pendant ce temps, Christophe Bonneuil et un autre militant vert membre du collectif citoyen rédigent la partie du programme des Verts parisiens sur la démocratie participative. Ils sollicitent alors les conseils de deux chercheurs en sciences sociales spécialistes de la démocratie participative, Yves Sintomer et Loïc Blondiaux, ce dernier observant depuis plusieurs années les conseils de quartier dans le 20^e arrondissement. À l'issue de cette réflexion, les Verts prévoient de généraliser sur l'ensemble du territoire parisien des conseils de quartier qu'ils définissent comme *des lieux porteurs d'une vraie démocratie locale, où émergeront projets et contre-projets qui seront pris en compte par la suite par les élus* (Les Verts Paris, 2001, p.7). Leur proposition d'associer les conseils de quartier à la préparation des contrats de Plan triennaux d'investissement ville-arrondissement, afin d'élaborer un budget participatif inspiré de l'expérience de Porto Alegre, n'est pas reprise dans le programme du deuxième tour à l'échelle parisienne. Cependant, le bon score obtenu par la liste verte présidée par Véronique Dubarry (17,97 %) dans le 10^e arrondissement leur permet de faire passer *tout ce qui nous tenait à cœur en termes de démocratie locale*. Ils obtiennent notamment la délégation à la démocratie locale, dont est chargé Christophe Bonneuil. L'initiateur de la réflexion sur les conseils de quartier dans le collectif citoyen, qui souhaite faire de ces instances *des lieux de contre-pouvoirs, de contre-expertises, de contre-proposition*, se trouve en position de porter politiquement et de relayer leurs propositions à la mairie d'arrondissement. Son rôle est donc central dans la mise en place des conseils de quartier dans le 10^e arrondissement, depuis la sphère citoyenne dans un premier temps et depuis les institutions dans un deuxième temps.

Christophe Bonneuil, porteur de l'idée de conseils de quartier dans le 10^e arrondissement

Historien des sciences, Christophe Bonneuil est chargé de recherche CNRS au centre Alexandre Koyré depuis 1998. Après des études de biologie et d'histoire, il soutient en 1997 une thèse d'histoire des sciences à l'Université Paris 7 intitulée « Mettre en ordre et discipliner les tropiques : Les sciences du végétal dans l'empire français, 1870-1940 ». Depuis 2000, il mène des recherches sur l'histoire de la génétique végétale et de l'amélioration des plantes de la fin du 19^e siècle à aujourd'hui ; l'histoire des biotechnologies depuis 1970, la construction des savoirs sur les risques et les impacts des OGM et sa dynamique dans un contexte de controverse publique ; et l'émergence de la science et la technologie en enjeu politique et la citoyenneté technoscientifique. Membre fondateur de la Fondation des sciences citoyennes, une association qui *œuvre à une réappropriation citoyenne et démocratique de la science et de la technique afin de les mettre au service du bien commun*¹⁷, il mène des recherches sur le contrôle citoyen des sciences qui l'incitent à travailler avec des sociologues et politistes spécialistes de la démocratie participative comme Yves Sintomer ou Loïc Blondiaux.

Militant chez les Verts, il s'investit à partir de 1998 dans la section du 10^e arrondissement, où il habite, et dans un collectif citoyen mobilisé dans la lutte des sans papiers : *On avait des anciens copains avec qui j'avais pas mal milité dans les jeunes Verts et un petit journal qui s'appelait La vache folle, avant la crise de la vache folle. Ils animaient le groupe des Verts du 10^e, il y avait un groupe assez sympa et dynamique, c'est aussi pour ça qu'on était revenus dans le 10^e plutôt qu'ailleurs à Paris. Et ils animaient un collectif citoyen, autour des parrainages de sans papiers.* À l'automne 1998, il propose au collectif citoyen de travailler sur la citoyenneté des étrangers communautaires puis sur les conseils de quartier. Il crée la même année la revue *Ecorev* avec des amis militants de la gauche des Verts pour faire contrepoids au regroupement gouvernemental et à l'arrivée de Daniel Cohn-Bendit dans le paysage politique français, ce dernier défendant l'idée d'une troisième gauche et d'un recentrage des Verts. Comme chercheur et militant altermondialiste, il constate que les partis politiques jouent un rôle relativement mineur, comparé aux mouvements sociaux, dans la construction d'un problème public comme les OGM ou la taxe Tobin. Il considère que le rôle des Verts est de *permettre que des avancées*

¹⁷ <http://sciencescitoyennes.org>, consulté le 11 juillet 2007.

sociales et que les nouvelles idées qu'il y a dans la société puissent rentrer de façon durable, que lorsque la lutte s'épuise, il en reste quelque chose dans les institutions. Membre d'ATTAC sans y militer activement, il défend chez les Verts une stratégie politique d'engagement dans le mouvement altermondialiste. Adhérent au réseau « Démocratiser radicalement la démocratie » (DRD), peu après la sortie de l'ouvrage en 1998 sur l'expérience du budget participatif de Porto Alegre *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville* (écrit par Tarso Genro et Ubiratan de Souza), il co-anime un petit groupe de travail sur la démocratie participative chez les Verts. Son militantisme politique l'amène à observer plusieurs expériences de conseils de quartier à Paris et en Seine-Saint-Denis, puis à écrire en 2001 la partie du programme des Verts parisiens sur la démocratie participative.

Élu conseiller d'arrondissement dans le 10^e arrondissement, Christophe Bonneuil utilise la dynamique du collectif citoyen pour mettre en place des conseils de quartier sous une forme originale, particulièrement souple. Après avoir joué un rôle moteur dans le collectif citoyen sur cette question, il porte le projet à la mairie du 10^e, pensant *qu'on allait créer des lieux qui ensuite allaient être constamment des lieux de débordement, quelque chose qui soit dynamique, qui ne puisse jamais être contrôlé, figé, avec une fossilisation de la base des gens qui participent et prennent la parole.* Il adopte une position de contestation face à la majorité socialiste de la mairie d'arrondissement, ce qui lui vaut des attaques en public des élus socialistes, notamment du maire. Face à ces pressions politiques, mais également devant le manque de reconnaissance du statut de l' élu d'arrondissement, il démissionne de sa délégation à la démocratie locale courant 2005, deux ans avant la fin de la mandature : *j'avais une situation d'être à la fois le pouvoir et le contre-pouvoir, qui m'amusait beaucoup, mais qui n'était pas très facile à garder dans la durée.* Dans son compte-rendu de mi-mandat, il estime que le bilan de la mise en place des conseils de quartier est très positif, une nouvelle culture politique citoyenne étant née dans le 10^e avec des centaines de personnes actives dans les conseils de quartier, mais pointe deux défis à relever : l'ouverture de ces instances à d'autres publics pour qu'elles ne soient pas le seul apanage des 35-65 ans issus des couches moyennes-supérieures et le développement de son autonomie, de ses moyens et de l'accès à l'information pour que le conseil de quartier puisse s'affirmer comme une force de proposition.

Aux élections municipales de 2001, les listes socialistes avaient également défendu l'idée de généraliser l'expérience des conseils de quartier sur l'ensemble du territoire parisien. Tony Dreyfus, réélu dans le 10^e arrondissement, est donc amené à reconnaître officiellement ces instances, conformément au projet de la nouvelle municipalité parisienne. Selon un membre du collectif citoyen, *le maire et un certain nombre d'élus ne sont pas vraiment de fervents partisans de la démocratie participative et des conseils de quartier (...). Ils ont fait le strict minimum, le minimum syndical, il y a une politique de l'Hôtel de Ville, on ne fait rien contre, mais on ne fait rien pour.* L'officialisation des conseils de quartier, initiée par l'organisation d'un forum sur la démocratie locale le 18 juin 2001 et le vote d'une délibération du conseil d'arrondissement le 12 novembre 2001, a été lente et conflictuelle, certaines questions comme le découpage des quartiers posant problème. La Charte des conseils de quartier, discutée lors d'un deuxième forum de la démocratie locale, est finalement adoptée en conseil d'arrondissement le 29 juin 2002. Parallèlement à ce processus de formalisation des conseils de quartier, Christophe Bonneuil réactive rapidement le petit groupe informel d'habitants afin de poursuivre la mise en place pratique des conseils de quartier, sans attendre que les textes soient votés en mairie. À la rentrée 2001, ces militants convoquent des conseils de quartier dans leurs « pôles » respectifs, sans que le découpage des quartiers et les modalités de fonctionnement de ces instances ne soient officiels : *C'était les habitants qui faisaient eux-mêmes, qui allaient chez les commerçants, il a fallu un peu près un an pour que ça se formalise. (...) Le maire voulait que ça se développe le moins possible, ne mettait pas en place de communication officielle là-dessus, et comme nous qui étions déjà un peu dynamiques, on n'attendait pas que les choses se fassent à la mairie pour lancer des initiatives.* Christophe Bonneuil, à la jonction entre le pouvoir et le contre-pouvoir, souhaite alors

institutionnaliser une contre-expertise par le dispositif des conseils de quartier : *j'ai pris la délégation pour entrer dans une dynamique, je ne voulais absolument pas faire des conseils comme dans le 19^e ou le 20^e, avec l'espoir que les plus défavorisés auraient une voix dans ces conseils, qu'on arriverait à amener des jeunes et que ça allait être des lieux de contre-pouvoirs, de contre-expertises, de contre-propositions. (...) L'idée c'était vraiment pas de mettre juste un peu plus d'huile dans la démocratie représentative, c'était pas non plus de faire Porto Alegre parce que la sociologie et les conditions ne s'y prêtent pas, je n'avais pas cet espoir de faire la révolution de la démocratie directe, mais c'était vraiment cette question de créer une capacité de contre-proposition chez les habitants, sachant que c'était aussi l'époque de Seattle, du mouvement altermondialiste (...). C'était vraiment l'esprit de faire des conseils de quartier des lieux dans lequel on donnerait des moyens de faire des contre-propositions. C'est pour ça que je voulais absolument garder des liens avec le noyau initial, m'appuyer sur lui pour garder un rapport de force par rapport à la majorité socialiste.*

Certes, Christophe Bonneuil a rencontré des difficultés pour maintenir dans la durée cette double stratégie contestataire et institutionnelle, qui a provoqué des ripostes des élus socialistes l'incitant à démissionner de sa délégation. Toutefois, le fait que ces instances de démocratie locale aient été impulsées par un groupe d'habitants puis relayées par un élu appartenant à ce groupe, et non instituées d'en haut, s'en ressent fortement dans leur composition et leur fonctionnement. La structure des conseils de quartier du 10^e arrondissement est effectivement beaucoup plus souple que celle des 19^e et 20^e arrondissements. La Charte des conseils de quartier du 10^e stipule que chaque conseil de quartier est ouvert à l'ensemble des présents et animé par une équipe d'animation composée de douze personnes choisies par les habitants ou personnes travaillant dans le 10^e parmi les volontaires à ce rôle d'animation, six « personnalités de quartier » proposées au maire par les douze animateurs « élus » – un volet resté théorique – et un ou plusieurs élus référents dont le rôle est d'exercer la liaison entre les habitants et la mairie d'arrondissement. Présents comme observateurs, les élus référents ne sont pas censés intervenir pour orienter le débat. Les conseils de quartier du 10^e arrondissement sont ainsi caractérisés par une structure peu hiérarchisée – la répartition des tâches et la prise de décision ont lieu sur un mode consensuel – et par leur indépendance à l'égard de la mairie d'arrondissement, car ils sont libres d'établir l'ordre du jour de leurs réunions et de les mener à leur guise. Attachés à l'idée de libre expression, afin que toute personne sans engagement préalable puisse s'exprimer et échanger, les militants du collectif citoyen ont favorisé le principe du « forum » ou de l'« agora ». Selon le chargé de mission à la démocratie locale dans le 10^e, *c'était de l'ordre de l'évidence chez les personnes qui ont constitué le groupe, c'était quelque chose de consensuel, le fait que ça soit collégial, sans présidence. L'objectif était d'éviter de créer une nouvelle strate de représentation entre citoyens et élus et de maintenir une forte autonomie par rapport à la mairie d'arrondissement. Cette formule institutionnelle, qui a émergé collectivement au sein du groupe d'habitants, a été acceptée par la majorité socialiste : on ne voulait pas du tiers des gens nommés par le maire, on n'était pas non plus convaincu par le tirage*

au sort parce que ça ne se faisait que sur les listes électorales, et les immigrés étaient exclus, et donc on avait une vision un peu autogestionnaire dans laquelle il y aurait des équipes d'animation élues par tous ceux qui viennent. Ce qui n'était pas pour déplaire au maire, pour qui plus c'était informel, moins c'était dangereux, il y a eu une espèce de convergence. Au-delà de cette visée générale, les modalités précises de fonctionnement ont surtout été actées par la pratique : La question du type de dispositif et de l'agencement de la salle, c'est un détail, mais un détail très important qui détermine toute l'atmosphère, la facilité des gens à prendre la parole ou pas. Ça n'a pas été acté comme ça entre élus, ça s'est fait à moitié en débordement et acté par la pratique¹⁸. La limite de ce mode de fonctionnement qui laisse une grande part à l'autonomie citoyenne reste son manque de lien avec la prise de décision, comme l'exprime l'élu chargé de la démocratie locale dans le 13^e arrondissement : J'ai travaillé avec Christophe Bonneuil au début de la municipalité, on a eu des échanges mais nous étions en désaccord sur la présence ou non des élus dans les conseils de quartier. Il disait que le conseil de quartier, c'est la démocratie des habitants, donc il n'y a pas d'élus. Mais pour moi, le problème quand il n'y a pas d'élus, ça déresponsabilise les élus, parce que l'élu fait la liaison entre le conseil d'arrondissement et le conseil de quartier (...), l'ennui dans le 10^e c'est que les conseils de quartier fonctionnent comme une super AG des associations et ils sont condamnés à l'impuissance.

On peut distinguer deux sources d'influence à l'origine du choix de cette forme des conseils de quartier : les expériences précédentes à Paris et en Ile-de-France, qui ont davantage servi de contre-modèle aux habitants du 10^e, et les cultures politiques et militantes de ces habitants, qui ont fortement influencé la façon d'animer les conseils de quartier du 10^e. Sur le premier aspect, Christophe Bonneuil souhaitait mettre en place des instances qui fonctionnent différemment de celles qu'il avait pu observer : *J'avais lu les dossiers de l'Adels, qui étaient sortis avant les élections. Il y avait un numéro de Territoires avec quarante fiches sur quarante villes (...). On était en contact aussi avec Saint Denis, quand j'y habitais, j'avais été à une réunion de quartier là-bas, c'était très contrôlé. Avec Bobigny, il y avait un observatoire des engagements qui se mettait en place et j'étais en contact avec cette expérience via le réseau DRD (...). J'avais assisté à un conseil de quartier dans le 20^e qui était présidé par Charzat, c'était vraiment le même caractère protocolaire qu'un conseil d'arrondissement, qui déjà me paraissait extrêmement Troisième République, j'avais assisté à quelques-uns avant d'être élu... L'idée c'était vraiment de mettre un grand courant d'air frais là-dedans !* Les expériences des

¹⁸ Christophe Bonneuil raconte ainsi comment le mode de fonctionnement des conseils de quartier a été acté par la pratique : *On a fait la première réunion à Lariboisière et la deuxième une semaine plus tard aux Portes. À la première réunion, il y a eu une bataille incroyable sur de petits détails, comment on organise la salle et tout ça. L'élue cherchait à tout contrôler, il y avait un dispositif magistral, avec une petite table d'école devant tout le monde. Et puis, il n'y avait pas beaucoup de monde, la réunion n'était pas géniale, et là j'avais eu très peu de prise pour peser. (...) Dans l'autre quartier des Portes, c'est nous qui avons un peu formaté : un membre du collectif citoyen s'occupait de l'ordre du jour et l'on a décidé de mettre tout en rond. La réunion a très bien marché, il y avait beaucoup plus de monde parce que les gens étaient motivés et avaient diffusé les affiches. Et donc, cette deuxième réunion, elle a un peu fixé le standard : à la fin, le fait que la salle soit en rond, que ce soit les habitants qui fixent l'ordre du jour, que les élus étaient juste là pour répondre aux questions, que ce n'était pas eux qui présidaient, qui animaient, etc., ça a été acté par la pratique.*

19^e et 20^e arrondissements ont fait l'objet d'une réflexion du groupe de citoyens et d'un rejet unanime : *c'est une époque où l'on n'avait pas de recette, on réfléchissait sur les expériences du 19^e, du 20^e et d'autres, pour voir ce qu'on ne voulait pas, et on avait une vague idée... on voulait quelque chose qui bouge, qui ne puisse pas être contrôlé par les élus, qui ne soit pas qu'une courroie de transmission, que ce soit un lieu où il y avait toujours de nouvelles personnes, de nouveaux problèmes qui puissent être posés et où il y ait des moyens pour accéder à la contre-expertise.* Au-delà de ces expériences parisiennes prises en contre-exemple¹⁹, les habitants du collectif citoyen semblent s'être avant tout inspiré de leurs propres pratiques militantes : *le dispositif renvoie à une pratique politique, peut-être plus de l'animation de débats militants, de ce que faisait déjà le collectif citoyen quand il organisait des réunions, quand on fait des débats de bar aux Verts, de la culture politique de la LCR. Ça renvoyait probablement à ces savoir-faire politiques qu'on avait, qui n'étaient pas de l'ordre du dispositif politique magistral mais de l'animation d'un collectif.*

La forme originale des conseils de quartier du 10^e arrondissement, issue d'une critique des premières expériences de conseils de quartier à Paris et d'une mobilisation de savoir-faire militants, n'a pas tellement fait d'émules dans d'autres arrondissements de la capitale, seuls les 9^e et 13^e optant, pour des raisons différentes, pour un fonctionnement plus souple de ces instances. Toutefois, la généralisation des conseils de quartier à Paris s'est accompagnée d'une diversification de leurs modalités de fonctionnement et d'une réorientation de leurs objectifs initiaux.

3. La généralisation et l'institutionnalisation des conseils de quartier à Paris

En 2001, l'élection d'une équipe de gauche à la mairie de Paris, menée par le socialiste Bertrand Delanoë, impulse la généralisation des conseils de quartier à l'échelle parisienne. En deux ans, 121 conseils de quartier vont mailler l'ensemble du territoire de la capitale, chacun se voyant bientôt doté par la ville d'une enveloppe budgétaire d'environ 3 000 euros pour le fonctionnement et 8 000 euros pour l'investissement. La rapidité de cette expansion des conseils de quartier à Paris est le résultat d'une forte volonté politique de la mairie centrale et de l'adoption de la loi relative à la démocratie de proximité en février 2002, qui rend ces instances obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants. Les conseils de quartier passent ainsi de l'expérimentation dans les arrondissements de l'opposition de 1995 à 2000, à l'institutionnalisation sur l'ensemble du territoire parisien dans un contexte politique et légal favorables en 2001 et 2002. Leurs objectifs et modalités de fonctionnement s'en trouvent modifiés, y compris dans les arrondissements qui avaient initié le mouvement.

¹⁹ Christophe Bonneuil s'est toutefois inspiré de deux mesures des 19^e et 20^e arrondissements : le droit de saisine des conseils de quartier, expérimenté dans le 20^e arrondissement avant d'être mis en place dans le 10^e, et la possibilité de suspendre une séance du conseil d'administration, qui existait dans le 19^e mais que Tony Dreyfus a refusé pour la remplacer par un pré-conseil d'une demie heure, où les associations pouvaient poser une question.

a. La mise en place de 121 conseils de quartier sur l'ensemble du territoire parisien

En 2001, le programme électoral de Bertrand Delanoë prévoit de généraliser l'expérience des conseils de quartier à Paris. Il s'agit d'un engagement électoral de la part d'un candidat qui a affirmé, dans un ouvrage consacré à la situation parisienne, la nécessité de *jouer systématiquement la carte de la concertation*, en créant notamment des instances consultatives de quartier : *Dans une ville de deux millions d'habitants, il peut sembler paradoxal de valoriser ainsi l'espace micro-démocratique : le quartier. Mais c'est incontestable, les Parisiens se sentent d'abord concernés par le devenir de leur environnement immédiat* (Delanoë, 1999, p. 165-166). Bertrand Delanoë a ainsi relayé à l'échelle parisienne la volonté de démocratiser la vie politique locale, portée par les élus des 20^e et 19^e arrondissements dès 1995. En 2001, le programme électoral du Parti socialiste affiche sa détermination à démocratiser la gestion de la ville face au *déficit de démocratie* de la mandature précédente : *Changer d'ère à Paris, c'est définir les enjeux d'un nouveau projet tourné vers l'avenir. Le premier enjeu est l'enjeu démocratique. Il est la condition d'une réelle rupture* (Parti socialiste, 2000, p. 3). Parmi une panoplie plus large de dispositifs participatifs – un conseil consultatif des résidents étrangers, des conseils d'anciens et de jeunes, des commissions extra-municipales, un droit de pétition sur les questions d'intérêt local, des référendums d'initiative locale et des forums associatifs – les conseils de quartier sont censés constituer les pivots de la démocratie participative. Bien plus qu'aux élections municipales de 1995, la thématique des conseils de quartier est dans l'air du temps en France et centrale dans les discours des candidats de la gauche parisienne (Ben Hammo, 2001). Pourtant, le programme socialiste ne précise ni le rôle ni les modalités de fonctionnement de ces instances. Seuls les Verts détaillent leurs propositions, faisant des conseils de quartier *des lieux porteurs d'une vraie démocratie locale, où émergeront projets et contre-projets qui seront pris en compte par la suite par les élus* (Les Verts Paris, 2001, p.7). Dans leur programme, les conseils de quartier devaient constituer la base du budget participatif, une proposition que les socialistes écartent au moment de la définition du programme commun pour le deuxième tour. Si les Verts défendent l'idée d'un budget participatif inspiré de l'expérience de Porto Alegre, par l'association des conseils de quartier à la préparation des contrats de Plan triennaux d'investissement ville-arrondissement, les candidats socialistes sont pour la plupart hostiles à la référence brésilienne et se prononcent davantage pour l'attribution d'enveloppes budgétaires aux conseils de quartier.

Suite à l'élection de Bertrand Delanoë en avril 2001, et avant même le vote de la loi relative à la démocratie de proximité de février 2002, douze arrondissements parisiens sur vingt – dont dix dirigés par la gauche et deux par la droite – mettent en place des conseils de quartier. Certains arrondissements, majoritairement de droite, attendent qu'ils soient rendus obligatoires par la loi Vaillant avant de les instaurer²⁰. Dans les 49 villes françaises où cette loi s'applique, il convient au

²⁰ Une délibération du Conseil de Paris, obligeant les vingt arrondissements parisiens à se doter de conseils de quartier, est adoptée en juillet 2002.

conseil municipal de fixer la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement de ces instances, ainsi que le périmètre des quartiers²¹. À Paris, comme à Lyon et Marseille, les dispositions de la loi relative aux conseils de quartier sont applicables aux conseils d'arrondissement. C'est pourquoi chaque conseil d'arrondissement a fixé le périmètre, la composition et le règlement intérieur des conseils de quartier sur son territoire, la généralisation des conseils de quartier à Paris renforçant ainsi leur diversification (Ben Hammo, 2006). En effet, les modalités de composition d'un conseil de quartier varient largement d'un arrondissement à l'autre, même si la majorité des conseils d'arrondissements ont doté leurs conseils de quartier de trois collègues, s'inspirant alors de la formule des 19^e et 20^e arrondissements : un collège d'habitants tirés au sort parmi une liste de volontaires, un collège d'acteurs associatifs du quartier ou de personnes représentatives de la vie locale, et un collège d'élus locaux ou de militants politiques. Certains arrondissements, comme le 9^e et le 13^e, se sont davantage inspirés du 10^e arrondissement, en refusant de nommer des conseillers, le conseil de quartier correspondant alors à l'assemblée générale de tous les habitants volontaires²². La plupart des conseils de quartier parisiens regroupent une trentaine de membres, mais certains arrondissements ont opté pour des comités plus restreints, à l'instar des 5^e et 6^e arrondissements où dix-huit membres sont désignés aux deux tiers par le maire. Les conseils de quartier, présidés par des élus ou par des habitants, se réunissent entre une fois par mois à une fois par semestre, à huit clos ou en séance ouverte, lors desquelles le public est ou non autorisé à prendre la parole. Les conseils de quartier ont au moins un rôle d'information et de consultation sur tous les thèmes concernant la vie locale, mais cette 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 (Ben Hammo, 2006).

Pour mettre en place leurs conseils de quartier en 2001 et 2002, les dix-huit arrondissements parisiens qui ne les avaient pas encore instaurés officiellement sont souvent partis des expériences des 19^e et 20^e arrondissements, pour s'en inspirer ou au contraire pour s'en éloigner. D'autres expériences extérieures à Paris ont également pu influencer, d'une manière ou d'une autre, la création de ces conseils de quartier, à travers notamment la délégation à la démocratie locale puis la mission de la démocratie locale. Mise en place en novembre 2003, cette structure administrative accompagne les mairies d'arrondissement dans le développement des conseils de quartier. Lucie Kazarian est chargée de cet appui aux maires d'arrondissement, depuis 2001 au cabinet de l'adjointe au maire de Paris en

²¹ La loi 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* (loi relative à la démocratie de proximité, titre 1^{er}, chapitre 1^{er}, articles 1 et 2).

²² L'élue en charge de la démocratie locale dans le 13^e arrondissement s'est en fait inspiré à la fois de l'expérience du 10^e et de celle du 20^e pour mettre en place une forme relativement « mixte » de conseils de quartier, empruntant des caractéristiques à chacun de ces deux modèles bien différents de démocratie locale.

charge de la démocratie locale, Marie-Pierre de la Gontrie, et depuis 2003 à la direction de la mission de la démocratie locale. Pour assurer son rôle d'accompagnement et de conseil, elle s'est directement inspirée de son expérience professionnelle précédente à la mairie socialiste de Villeurbanne, où des conseils de quartier ont été mis en place en 1996 et 1997, en élaborant un guide des conseillers de quartier et en mettant place des formations pour les conseillers de quartier. Par ailleurs, la généralisation des conseils de quartier s'est accompagnée à Paris de la création d'un outil de pilotage, l'observatoire parisien de la démocratie locale, qui a pour mission d'évaluer les dispositifs de participation et de préconiser les points à améliorer. Pour installer cet observatoire, la mairie de Paris s'est directement inspirée de l'expérience du 20^e arrondissement et a fait appel à des universitaires de diverses origines, comme Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, Jean-Pierre Worms ou Daniel Cefaï. Par contre, aucun arrondissement parisien n'a souhaité mettre en place de structure similaire à l'échelle locale tandis que l'expérience de l'observatoire de la démocratie locale du 20^e n'a pas été poursuivie.

Lucie Kazarian, responsable de la mission de la démocratie locale

Formée en psychosociologie, Lucie Kazarian a fait un DESS en management social des organisations à l'Université de Lyon 2, avant de réaliser divers travaux sur le climat social, le recrutement et la formation professionnelle. Au début des années 1990, juste après la mort de Charles Hernu qui gouvernait la ville depuis 1977, elle est employée à la mairie de Villeurbanne dans le cabinet du maire. Le nouveau maire socialiste, Gilbert Chabroux, avait *le souci de faire participer les habitants sur un certain nombre de choses*.

Pendant plus de dix ans, Lucie Kazarian a mis en place et développé des instruments de démocratie locale dans cette banlieue de Lyon hébergeant plus de 100 000 habitants : *Je me suis attelée à mettre en place les conseils de quartier à Villeurbanne, j'avais la charge de toutes les relations entre élus, services et habitants. Je traitais de toutes les questions liées à la proximité, je montais des réunions de compte-rendu de mandat chaque année, puisque le maire de Villeurbanne était quelqu'un qui était proche du citoyen. Au fur et à mesure, j'ai structuré toute cette relation entre élus, services et habitants et il nous est apparu naturel, dans sa structuration, de faire des conseils de quartier et de tenir des permanences d'élus tous les premiers samedi du mois, qui permettaient d'aller à la rencontre des habitants. Outre les conseils de quartier, les permanences mensuelles d'élus et les comptes-rendus de mandat du maire, Lucie Kazarian a mis en place des permanences mobiles d'élus, qui n'avaient pas le nom mais tous les attributs des « marches exploratoires » : Une fois sur deux, le premier samedi du mois, au lieu de faire une permanence figée, on faisait déambuler les élus avec des membres des conseils de quartier qui le souhaitaient pour voir concrètement ce qui allait et ce qui n'allait pas. C'était l'occasion pour les habitants de rencontrer leurs élus en bas de leur immeuble. A la fin des années 1990, une concertation en amont de la révision du Plan d'occupation des sols (POS) a été organisée avant l'enquête publique, afin que les habitants puissent intervenir sur l'élaboration du document d'urbanisme. Lucie Kazarian avait alors organisé des formations pour les conseillers de quartier avec l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon et le Conseil d'architecture d'urbanisme et d'environnement (CAUE). Une expérience réussie qu'elle a proposé à la mission du PLU lors de la révision du PLU à Paris. Lucie Kazarian a également initié les ateliers de la démocratie de la communauté urbaine de Lyon, qui sont toujours en place pour discuter des enjeux de la démocratie locale à cette échelle territoriale.*

Voilà, tout ça m'a amené jusqu'en 2001. Des raisons familiales l'incitent à déménager en région parisienne, au moment où l'adjointe au maire de Paris en charge de la démocratie locale cherche une personne pour son cabinet, une opportunité dont elle a probablement eu vent par les réseaux du PS. Après quelques hésitations devant l'ampleur de la tâche, Lucie Kazarian accepte la proposition de Marie-Pierre de la Gontrie en avril 2001. Elle devient l'un des principaux acteurs de la démocratie locale parisienne : Outre le fait d'avoir mis en place son cabinet et d'avoir travaillé sur les questions liées aux associations, j'ai mis en place le sujet de la démocratie locale. On a aidé les arrondissements à mettre en place les conseils de quartier, j'ai essayé de faire profiter de mon expérience sur la création de ces conseils en proposant aux arrondissements de faire attention à la fois à comment on construit un conseil et sur quoi on peut s'appuyer, y compris commencer à bien cerner comment on se structure pour répondre à un certain nombre de choses qui vont arriver. L'adjointe en charge de la démocratie locale propose rapidement des budgets aux conseils de quartier et la mise à disposition d'un ou deux emplois jeunes par arrondissement. Lucie Kazarian s'inspire des

fiches « S'informer pour mieux agir », destinées aux conseils de quartier de Villeurbanne, pour informer les conseillers de quartier parisiens à travers le « Guide du conseiller de quartier » : *Je me suis dit que si à Villeurbanne ça marchait, il n'y a pas de raison qu'à Paris ça ne marche pas. On l'a fait dans une dimension que Villeurbanne n'aurait même pas pu espérer, c'est aussi des moyens différents. C'est quelque chose qui a aussi bien marché et qui a intéressé les conseillers de quartier parce que ça peut leur permettre d'être dans une force de proposition qui est différente de la revendication nourrie par l'absence d'information. Je voulais travailler là-dessus. C'est pour ça que mon expérience Villeurbannaise, j'en ai fait profiter Paris, de ce qui me semblait intéressant et ce qui pouvait fonctionner.*

L'adjointe en charge de la démocratie locale a rapidement souhaité mettre en place une structure administrative, qui soit un peu structure « boîte à outils » pour venir en aide auprès de tous ces acteurs : *Dans la volonté de Marie-Pierre, l'idée de mettre en place ces structures, c'était aussi mettre en place une structure administrative qui permette d'apporter à la fois de l'aide aux conseils de quartier, mais aussi de réfléchir et de mettre en place des outils pour développer la démocratie locale à Paris. Parce qu'on a toujours considéré que la démocratie locale à Paris ne se réduirait pas juste à l'histoire des conseils de quartier.* En novembre 2002, Lucie Kazarian prend la responsabilité de la « mission de la démocratie locale », sur la demande de l'élue parisienne. D'abord seule, elle structure au fur et à mesure cette nouvelle entité qui compte aujourd'hui cinq employés. Un pôle d'activité est dirigé vers les services de la ville, à qui ont été proposés des formations et un guide de la concertation, et le second pôle travaille auprès des arrondissements et des conseils de quartier, pour le développement de ces instances de base de la démocratie locale parisienne. Lucie Kazarian, qui a lancé et qui continue à jouer un rôle moteur dans la mise en place de la démarche participative parisienne, ne pense pas être *une théoricienne de la démocratie locale mais plutôt une praticienne : je mets en place des outils, j'essaie d'être dans une démarche un peu innovante, mais mon rôle n'est pas de théoriser, ce qui ne m'empêche pas de réfléchir sur le sujet et de donner du sens à l'action que je propose et que je mène.*

b. De l'expérimentation à l'institutionnalisation des conseils de quartier à Paris

La généralisation et l'institutionnalisation des conseils de quartier sur l'ensemble du territoire parisien en 2001 et 2002 a entraîné une modification de leurs objectifs et de leur rôle, en comparaison avec la phase d'expérimentation lancée dès 1995 et 1996 dans les 20^e et 19^e arrondissements. Comme l'analyse Thomas Pérez-Vittoria dans son mémoire de DEA, les mairies d'arrondissements des 20^e et 19^e, dans une situation d'opposition à la mairie centrale, ont privilégié une approche stratégique du dispositif, en faisant des conseils de quartier un moyen d'influencer la décision du maire de Paris par l'appui de la population. La configuration politique et institutionnelle contraignante d'une ville très majoritairement à droite, où les dispositions et l'application restrictive de la loi PML a provoqué une forte centralisation de l'activité politique, a incité les élus d'arrondissement à créer des ressources leur permettant d'augmenter leur capital politique (Pérez-Vittoria, 1998). Certes, toutes les mairies gagnées par les socialistes en 1995 n'ont pas mis en place des conseils de quartier, la majorité préférant piocher dans les actions collectives répertoriées dans la « Charte pour la démocratie » élaborée par les socialistes en 1995 : *Ainsi, si le maire du 20^e a mis en place très tôt des conseils de quartier, le maire du 18^e a privilégié pour sa part le développement des CICA. Il résulte de ces choix que le maire du 20^e utilise cette initiative de manière externe dans le champ politique parisien et nationalement (...). Il met en place une stratégie d'affichage qui lui permet d'intervenir et de se placer dans la course à la mairie de Paris comme le « spécialiste » de la démocratie participative. Le maire du 18^e n'a pas choisi la mise en place de ce type de structure. Il a préféré privilégier les relations avec les associations au risque de laisser penser à certains de ces collègues d'autres arrondissements qu'il craignait ces assemblées, parfois houleuses et difficiles à manœuvrer il est vrai (Pérez-Vittoria, 1998,*

p. 27). Les conseils de quartier ont toutefois permis aux mairies des 19^e et 20^e arrondissements, plus que d'autres instances comme les CICA, de saisir la population de leur territoire pour légitimer leurs interventions auprès de la mairie centrale et de créer ainsi un rapport de force qui leur était défavorable du point de vue institutionnel. Dans les conseils de quartier qui se sont réunis de 1995 à 2000, les élus d'arrondissement n'hésitaient d'ailleurs pas à expliquer aux habitants mécontents que les mairies d'arrondissement ne disposent d'aucun pouvoir et que seule la mairie centrale pouvait prendre les décisions. Pour Loïc Blondiaux, le fait que l'autorité politique qui s'expose au risque de la démocratie ne possède pas de pouvoirs propres constitue une singularité des conseils de quartier des 19^e et 20^e arrondissements jusqu'en 2001, qui à la fois conditionne l'expérience et en marque les limites.

Avec la victoire de la gauche aux municipales de mars 2001, puis l'institutionnalisation des conseils de quartier par la loi relative à la démocratie de proximité de février 2002, les conseils de quartier ont perdu une bonne partie de leur dimension stratégique. La reconnaissance politique et institutionnelle d'instances qui se sont initialement construites dans l'opposition a diminué leur portée stratégique et politique, au profit d'objectifs plus gestionnaires ou simplement liés à la création de lien social. La généralisation des conseils de quartier s'est effectivement accompagnée de l'émergence d'un impératif d'une gestion de la ville plus efficace. Si l'époque des premiers conseils de quartier a été marquée par la consigne d'absence de collaboration donnée par la mairie centrale aux services techniques, les agents municipaux sont encouragés depuis 2001 à considérer le savoir d'usage des habitants. La concertation étant devenue un mot d'ordre de la ville, l'administration parisienne autrefois réputée pour son opacité est désormais incitée à considérer les conseils de quartier comme de nouveaux interlocuteurs et à participer régulièrement à leurs travaux. L'idée selon laquelle les conseils de quartier permettraient une meilleure gestion des fonds publics, à partir de l'écoute des besoins des habitants, et une meilleure coopération entre les différentes directions de la ville, fondée sur une démarche projet et un travail par objectifs, s'est répandue dans l'exécutif et dans l'administration parisienne. Devant cette prédominance d'une logique plus gestionnaire que politique, le discours légitimant les conseils de quartier tend à perdre la forte justification politique qu'il avait initialement. Dans une tribune publiée dans *Le Figaro* du 31 octobre 2006 (« Deux ou trois choses que je sais d'elle... »), répondant à la proposition de la candidate à la présidentielle de mettre en place des « jurys de citoyens » pour évaluer les politiques publiques des élus, Michel Charzat tient ainsi un discours beaucoup moins politique que dans la phase expérimentale des conseils de quartier : *Stimuler l'appétit démocratique : évidemment. Mais flatter les intérêts locaux, certainement pas ! La démocratie participative fait surgir des revendications qu'il s'agit d'arbitrer et non d'additionner. Elle engendre sa propre perversion si l'on y recourt comme à une passerelle consumériste entre la satisfaction de clientèles et de communautés et l'assise électorale de l'élu. Dès lors se pose le problème crucial de la distinction entre participation et décision : la démocratie participative ne doit pas exonérer l'élu de sa mission fondamentale, le risque, l'intuition, le choix d'un cap politique malgré les gains prévisibles,*

notamment dans l'opinion. Cette éthique de la responsabilité, je ne l'ai jamais cachée aux habitants du 20^e. À ces conditions de bon sens républicain, la démocratie participative constitue un instrument irremplaçable de revitalisation de l'esprit public, une école de la démocratie du possible. Elle est un chemin mais pas une destination. Une méthode mais pas un projet de société.

Pourtant, malgré une acceptation plus gestionnaire et moins politique des conseils de quartier, le 20^e arrondissement tient à maintenir son image de pionnier de la démocratie locale. En 2001, deux modifications sont apportées au dispositif afin de le rendre plus démocratique : une représentation des résidents étrangers dans le collège des habitants tirés au sort – trois habitants non communautaires sont tirés au sort sur une liste de volontaires – et l'élection du président du conseil de quartier par les conseillers parmi ses membres. La mairie du 20^e crée également un conseil d'arrondissement de la jeunesse et un conseil de la citoyenneté des habitants non communautaires. Lorsque les conseils de quartier deviennent une obligation légale en 2002, le 20^e arrondissement décide d'associer la population à la définition des priorités budgétaires pour les investissements de l'arrondissement, afin de rester dans l'innovation politique. Cette démarche est rendue pertinente tant par la nouvelle concordance entre la majorité municipale et la majorité d'arrondissement que par la maturité des conseillers de quartier, alors invoquée pour justifier le lancement d'une expérience pilote à Paris (Ben-Hammo, 2006). Si la procédure générale de « budget participatif » est peu formalisée, les aménagements de voirie font l'objet d'une procédure spécifique qui permet une réelle co-construction des propositions budgétaires entre services techniques, élus et habitants. Cette démarche innovante qui permet aux conseils de quartier de faire des propositions et de les hiérarchiser une fois qu'elles ont été chiffrées par les services techniques, l' élu s'engageant à construire son budget à partir des priorités ainsi définies, n'a pour l'instant pas été reprise dans d'autres arrondissements parisiens. Pour mettre en place ce dispositif, Jacques Baudrier, l' élu communiste en charge de la voirie, des transports et du stationnement dans le 20^e, s'est inspiré du budget participatif de Porto Alegre, qu'il a connu par le réseau DRD, dont les élus communistes du 20^e Pierre Mansat et Catherine Gégout sont membres, et par l'ouvrage de Marion Gret et Yves Sintomer *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie* (2002).

Conclusion

Les acteurs qui ont lancé les conseils de quartier à Paris, avant que leur mise en place ne soit rendue obligatoire par la loi de février 2002, ont des profils relativement diversifiés. On y trouve un théoricien du Parti socialiste, un élu de terrain qui a son territoire à cœur, deux anciens trotskistes dirigeant le mouvement étudiant dans les années 1980, des militants associatifs soutenant les luttes des sans papiers, des membres de divers partis politiques de gauche et un jeune universitaire militant chez les Verts. Plusieurs générations d'élus, d'universitaires et de militants se sont ainsi rencontrées pour imaginer et mettre en place des instances consultatives de quartier. Leurs sources d'influence

théoriques et idéologiques étaient imprégnées de démocratie directe, délibérative, participative, consultative ou locale. D'une manière générale, les sciences sociales ont joué un rôle important dans le lancement de ces instances, tant dans leur inspiration initiale que dans la définition de leurs modalités de fonctionnement. Concrètement, certaines expériences ont directement influencé la création de conseils de quartier à Paris : des villes socialistes qui avaient mis en place de telles instances depuis les années 1970 mais aussi des références plus lointaines dans l'espace (Porto Alegre) et dans le temps (Athènes dans l'Antiquité). Les 20^e et 19^e arrondissements, et plus marginalement le 10^e arrondissement, ont constitué des références pour les autres arrondissements de Paris, qui en ont fait des modèles ou des contre-modèles. Au-delà de l'analyse des parcours des acteurs à l'origine de la création des conseils de quartier et de leurs différentes sources d'inspiration, ce rapport de recherche montre une évolution notable des conseils de quartier, depuis leur expérimentation dans deux arrondissements de gauche sous le mandat de Jean Tiberi (1995-2001) jusqu'à leur généralisation et institutionnalisation à l'échelle parisienne à partir de l'élection du maire socialiste Bertrand Delanoë en 2001. En même temps que les modalités de fonctionnement de ces instances se diversifiaient, rendant impossible de définir le fonctionnement type d'un conseil de quartier parisien, les objectifs assignés aux conseils de quartier sont devenus moins politiques et plus gestionnaires.

La présence de conseils de quartier sur l'ensemble du territoire parisien, rendue banale et consensuelle, s'accompagne d'un certain nombre d'écueils liés à un enfermement dans le cadre légal de la démocratie de proximité et à une surreprésentation des catégories moyennes et supérieures âgées de 35 à 65 ans²³. Le principal défi pour ces instances, dont sont toujours exclus les jeunes, les étrangers et les catégories populaires et qui se caractérisent de plus en plus par une professionnalisation des plus investis, consiste à rompre un entre-soi confortable et déjà routinisé (Ben Hammo, 2006). Depuis 2001, les conseils de quartier se sont surtout mobilisés sur les questions de voirie, de déplacements, d'urbanisme et d'espaces verts, à un moment où dominait à Paris une forte volonté politique de transformation urbaine. Ces thématiques liées au cadre de vie et au développement durable ont donné matière aux conseils de quartier, qui ont été très dynamiques au moment des consultations sur le Plan local d'urbanisme ou sur les quartiers verts, et ont accompagné une transformation de l'espace urbain au détriment de la voiture et en faveur de tous les autres usagers de l'espace. S'ils ont contribué à la formation d'une ville plus durable et plus responsable, les conseils

²³ Le problème de la représentativité sociologique des conseils de quartier, pointé par tous les observateurs et les acteurs de ces instances de la démocratie locale, a d'abord été confirmé dans une enquête menée en 1998 auprès des conseillers de quartier du 20^e arrondissement (Observatoire de la démocratie locale du 20^e arrondissement, 1999) et, plus récemment, dans une enquête réalisée en 2007 auprès de 800 conseillers de quartier à Paris (l'enquête a été réalisée pour la ville de Paris par le cabinet lyonnais Trajectoires). Cette dernière enquête indique que seulement 3 % des conseillers de quartier ont moins de 30 ans, alors que les jeunes de 15 à 29 ans représentent 23 % de la population parisienne. A l'inverse, les deux tiers des conseillers ont plus de 50 ans, plus de la moitié habitent dans leur quartier depuis au moins 20 ans et 38 % sont des retraités. Un tiers des conseillers de quartier appartient à la catégorie des cadres et professions intellectuelles supérieures, alors que seulement 1 % sont des ouvriers. Le critère de la nationalité n'a pas été retenu pour l'enquête. Pourtant, ces espaces participatifs constituent un des seuls lieux d'expression pour 10 % des Parisiens privés du droit de vote aux élections locales.

de quartier ont aussi favorisé une appropriation de l'espace public par des catégories sociales privilégiées – les « bobos » – contribuant au mouvement de *gentrification* des quartiers populaires de Paris. Ces évolutions nous paraissant révélatrices de l'expérience des conseils de quartier depuis 2001, notamment dans l'Est-parisien, nous focaliserons désormais notre analyse sur la participation des habitants sur les questions d'urbanisme, par des observations au sein des réunions plénières des conseils de quartier, des réunions de leurs commissions « cadre de vie », des réunions publiques du budget participatif de la voirie dans le 20^e et des réunions des groupes de travail du comité permanent de concertation dans le 13^e arrondissement. Nous chercherons ainsi à distinguer les savoirs citoyens qui sont mobilisés au sein de ces dispositifs, sur des projets d'aménagement urbain menés à différentes échelles, et à analyser leur impact sur l'élaboration de la décision publique locale et sur la configuration des espaces publics.

Sources consultées

Bibliographie

ADELS (2006), *Conseils de quartier : modes d'emploi*, Paris : Adels Revue Territoires.

BACQUE, Marie-Hélène, REY, Henri et SINTOMER, Yves (dir.) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris : La découverte.

BEN-HAMMO, Marion (2006), « Conseil de quartier : quatre ans après la loi sur la démocratie de proximité », *Territoires*, n° 468, p. 37-39.

BEN-HAMMO, Marion (2005), « Cartographie du 20^e arrondissement », *Rapport de l'OPDL*.

BEN-HAMMO, Marion (2005), « Cartographie du 19^e arrondissement », *Rapport de l'OPDL*.

BEN-HAMMO, Marion (2000), *Les conseils de quartier des 19^e et 20^e arrondissements de Paris : des tentatives de démocratisation de la vie locale*, mémoire de maîtrise de science politique, Paris VIII.

BEN-HAMMO, Marion (2001), *La démocratie : un enjeu de campagne. Le discours des candidats de la gauche plurielle aux élections municipales de 2001 à Paris*, mémoire de DEA de science politique, Paris VIII.

BLONDIAUX, Loïc (2000), « La démocratie par le bas : prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès*, n° 26-27, p. 323-338.

BLONDIAUX, Loïc, LEVEQUE, Sandrine (1999a), « La politique locale à l'épreuve de la démocratie : les formes paradoxales de la démocratie participative dans le 20^e arrondissement de Paris » in NEVEU, Catherine, *Espaces Publics et engagement politique : enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris : l'Harmattan, p. 17-82.

BLONDIAUX, Loïc (1999b), « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie de quartier » in BLONDIAUX, Loïc, MARCOU, Gérard et RANGON, François (dir.), *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, Paris : PUF, p. 367-404.

BONNEUIL, Christophe et SINTOMER, Yves (2001), « Paris : Vers une démocratie communale », *Mouvements*, n° 13.

BRENDEL, Verena *et al.* (2006), *Étude des formes de démocratie participative en France*, Rapport de synthèse d'un groupe d'étude de l'Institut d'Études Politiques de Paris.

CHARZAT, Michel (1998), *Le Paris citoyen : la révolution de la démocratie locale*, Paris : Stock.

CHARZAT, Michel (1999), *Politiquement libre. Démocratie ou libéralisme : le pari de la Cité*, Paris : La Découverte.

CHARZAT, Michel (dir.) (1992), *Un nouvel horizon*, Paris : Gallimard.

DELANOË, Bertrand (1999), *Pour l'honneur de Paris : chronique (1977-2020)*, Paris : Calmann-Lévy.

_ (2002), « Paris capitale », *Les temps modernes*, n° 617, p. 1-27.

DIETENBECK, Odile (2003), *Les conseils de quartier du 19^e arrondissement de Paris : des territoires en quête de reconnaissance*, mémoire de maîtrise de géographie, Université Paris X.

FEDERATION DE PARIS DU PARTI SOCIALISTE (1995), *La Charte pour la démocratie*.

GONTCHAROFF, Georges (1999), « Le renouveau des comités de quartier » in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace publique*, Paris : PUF, p 306-327.

HOUK, Mélody (2000), *Les conseils de quartier du 20^e arrondissement, une expérience de démocratie locale*, mémoire de DEA de sociologie de l'action organisée, IEP de Paris.

_ (2005), *L'institution de la proximité : les arrondissements dans le gouvernement municipal de Paris, Marseille et Lyon*, thèse de sociologie, IEP de Paris.

LES VERTS PARIS (2001), *Axes programmatiques des Verts pour les municipales de mars 2001*.

LIDJI, Sylvie (2001), *Paris-Gouvernance ou les malices des politiques urbaines : J. Chirac-J. Tiberi*, Paris : l'Harmattan.

MAIRIE DE PARIS (2004), *Les actes du printemps de la démocratie locale*.

MAIRIE DE PARIS. *Le guide du conseiller de quartier*.

MAIRIE DU 20^e ARRONDISSEMENT (1995). *Charte des conseils de quartier du 20^e arrondissement*.

MAIRIE DU 19^e ARRONDISSEMENT (1996). *Délibération 19/96/34 : Mise en place des conseils de quartier*, 7 mars 1996.

MISSION DE LA DEMOCRATIE LOCALE. *Organisation et fonctionnement des conseils de quartier* (document interne : grille comparative de la composition et du fonctionnement des conseils de quartier des 20 arrondissements parisiens).

MISSION DE LA DEMOCRATIE LOCALE (2006), *Printemps de la démocratie locale : partageons nos expériences pour construire et enrichir la démocratie locale à Paris*.

MISSIONS PUBLIQUES (2006), *Conseils de quartier du 20^e arrondissement parisien*.

OBSERVATOIRE DE LA DEMOCRATIE LOCALE DU 20^e ARRONDISSEMENT (1997), *Premier rapport annuel 1997*.

OBSERVATOIRE DE LA DEMOCRATIE LOCALE DU 20^e ARRONDISSEMENT (1998), *Deuxième rapport annuel 1998*.

OBSERVATOIRE DE LA DEMOCRATIE LOCALE DU 20^e ARRONDISSEMENT (2000), *Troisième rapport annuel 1999*.

OBSERVATOIRE PARISIEN DE LA DÉMOCRATIE LOCALE (2004), *Rapports d'étape de l'OPDL*.

OBSERVATOIRE PARISIEN DE LA DÉMOCRATIE LOCALE (2005), *Rapport de l'OPDL*.

OBSERVATOIRE PARISIEN DE LA DÉMOCRATIE LOCALE (2006), *Rapport de l'OPDL*.

PEREZ-VITORIA, Thomas (1998), *La place des conseils de quartier dans la stratégie politique de la mairie du 19^e arrondissement de Paris*, mémoire de DEA Institutions et Politiques Publiques, département de Sciences Politique, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

PINÇON, Michel et PINÇON-CHARLOT Monique (2004), *Sociologie de Paris*, Paris : La Découverte.

RÉMOND, Jacques (2005), « Cartographie du 17^e arrondissement », *Rapport de l'OPDL*.

SINTOMER, Yves (2007), *Le pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris : La Découverte.

TÉTARD, Françoise, MORILLON, Bertrand et RÉMOND, Jacques, « Cartographie du 18^e arrondissement », *Rapport de l'OPDL*, 2005.

« Loi Vaillant : le grand oral. Initiatives locales de participation : 15 sites analysés », *Territoires*, n° 421, octobre 2001.

« Instances participatives de quartier : 45 villes s'engagent », *Territoires*, n° 373, décembre 1996.

Sites Internet

Mairie de Paris : www.paris.fr

Mairie du 10^e arrondissement : www.mairie10.paris.fr

Mairie du 13^e arrondissement : www.mairie13.paris.fr

Mairie du 19^e arrondissement : www.mairie19.paris.fr

Mairie du 20^e arrondissement : www.mairie20.paris.fr

Entretiens

VANESSA MAURIN, chargée de mission à la mission de la démocratie locale de la mairie de Paris, 23.10.2006.

JEAN-PIERRE WORMS, président de l'observatoire parisien de la démocratie locale, 03.11.2006.

MARINA BOULET, chargée de mission au pôle de la démocratie locale et participative du 20^e, 16.11.2006.

GEORGES GONTCHAROFF, membre de l'observatoire parisien de la démocratie locale, 11.01.2007.

LUCIE KAZARIAN, responsable de la mission de la démocratie locale de la mairie de Paris, 22.01.2007.

PHILIPPE BROUCQUE, chargée de mission à la démocratie locale dans le 10^e, 25.01.2007.

DAVID ASSOULINE, adjoint au maire du 20^e chargé de la démocratie locale, 02.02.2007.

JACQUES BAUDRIER, adjoint au maire du 20^e chargé de la voirie, 05.02.2007.

RENE PERIER, membre de l'équipe d'animation du conseil de quartier Porte Saint Denis (10^e), 19.02.2007.

CHRISTOPHE BONNEUIL, élu vert du 10^e, anciennement en charge de la démocratie locale, 13.04.2007.

THOMAS PEREZ-VITORIA, chargée de mission à la mission de la démocratie locale de Paris, 07.05.2007.

GUY PHILIPPON, militant vert du 20^e arrondissement, ancien élu, 06.09.2007.

JEAN-FRANÇOIS PELLISSIER, adjoint au maire du 13^e chargé de la démocratie locale et de la vie associative, 20.09.2007.