

Rapport Intermédiaire
Le conseil de quartier Goutte d'Or-Château Rouge

En 2001, l'équipe Delanoë accède aux responsabilités politiques parisiennes. Cette alternance représente un véritable bouleversement pour la ville-capitale historiquement territoire de la droite.

Souhaitant rompre avec l'exercice politique des précédentes municipalités, la volonté de la gauche est d'asseoir de nouvelles pratiques délibératives afin d'accroître la transparence et la lisibilité de la politique municipale. Dans cette optique, plusieurs dispositifs dit de démocratie participative sont créés pour concrétiser l'idée d'« ouverture démocratique » de la politique parisienne et des services administratifs de la capitale.

L'un des outils-clés de la démocratie participative parisienne est le conseil de quartier. 121 conseils de quartier sont créés pour couvrir la totalité du territoire de la ville. Ils se définissent comme des « *espaces d'information et de dialogue, de propositions, d'initiatives et d'avis* »¹. Impulsés par le Conseil de Paris, leur mise en place relève pourtant de la compétence des mairies d'arrondissement. Ainsi, chaque arrondissement est amené à réfléchir aux modalités de composition et de fonctionnement de ces nouvelles instances. L'appréhension du dispositif conseil de quartier à l'échelle globale s'avère délicate puisque chaque situation micro-locale, par arrondissement et même par quartier, relève d'une expérience particulière suivant le passif en terme de démocratie participative, la volonté politique sur ce sujet ou encore le tissu socio-économique du territoire concerné.

Dans le cadre du programme PICRI, nous nous intéressons plus particulièrement au conseil de quartier Goutte d'Or-Château Rouge (18^{ème} arrondissement). Il s'agit de décrire le cadre structurel de ce dispositif, d'approcher les logiques de fonctionnement concrètes du conseil et également de questionner les savoirs-citoyens qu'il peut mobiliser. La méthodologie d'enquête repose sur deux approches qualitatives ; l'observation par le suivi des séances publiques et restreintes du conseil de quartier, et, la réalisation d'un cycle d'entretiens auprès d'acteurs locaux engagés dans le dispositif. Nous avons donc assisté à 5

¹ « Le guide du conseiller de quartier » - <http://www.paris.fr>

conseils de quartier (2 en formation publique et 3 en formation restreinte) et rencontrés 5 personnes investies dans le dispositif².

1. Le conseil de quartier Goutte d'Or - Château Rouge : généalogie et structuration

Le conseil de quartier est mis en place en 2002, le dispositif est aujourd'hui dans sa seconde mandature, un renouvellement du conseil ayant été effectué en novembre 2005.

1.1 Le 18^{ème} arrondissement et la Goutte d'Or : territoires de démocratie participative ?

Depuis 1995, le maire d'arrondissement est Daniel Vaillant, membre du Parti Socialiste et ancien Ministre de l'Intérieur du gouvernement Jospin. Lors de son exercice ministériel, Daniel Vaillant a d'ailleurs porté la loi sur la démocratie de proximité (loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité). Cette loi oblige la création de conseils de quartier dans les villes de plus de 80000 habitants, le conseil municipal ayant à sa charge la mise en place et la définition des modalités de composition et de fonctionnement de ces instances. Un tel engagement ministériel laisse supposer des initiatives locales dans le champ de la démocratie locale, la mairie d'arrondissement pouvant faire office de territoire d'expérimentation privilégié.

Cependant, les conseils de quartier du 18^{ème} ne sont mis en place qu'à partir de 2002, suite à une délibération du Conseil de Paris, en juillet de cette même année, obligeant les 20 arrondissements parisiens à se doter de conseils de quartier. D'autres arrondissements ont été précurseurs en la matière, n'attendant pas cette disposition réglementaire pour créer de telle instance, c'est le cas du 20^{ème} et du 19^{ème} qui se dote de conseil de quartier dès 1995. Nous pouvons ainsi nous interroger sur le certain attentisme en matière de démocratie locale et la relative contradiction entre le retard du 18^{ème} par rapport à la mise en place des conseils et le discours et prises de position de son maire sur ce point au niveau national.

« C'est vrai qu'il y a d'autres arrondissements comme le 19ème et le 20ème qui avaient mis en place auparavant, avant même la loi sur les structures participatives, des conseils de quartier. Cela n'a pas été fait dans le 18ème pour des raisons d'ailleurs que je peux comprendre. Cela aurait généré plus de frustrations que de progrès dans le contexte d'opposition entre la mairie d'arrondissement et la mairie centrale. La ville de Paris étant très centralisée et très compliquée, il y a quand même la crainte dans un tel contexte que les

² Personnes rencontrées : la présidente du conseil de quartier Goutte d'Or-Château Rouge (conseillère de Paris et du 18^{ème}) ; une élue en charge de la démocratie locale à la mairie du 18^{ème} ; deux conseillers habitants ; un conseil associatif (association « Espoir Goutte d'Or »)

demandes des habitants ne puissent pas être relayées avec des aboutissements positifs au niveau de la mairie centrale.»³

La divergence de couleur politique entre la mairie centrale et la mairie d'arrondissement est pointée comme la contrainte majeure à la mise en place de structures participatives. Pourtant, cette situation était la même dans le 20^{ème}, où le maire Michel Charzat (PS) a favorisé la création de conseil de quartier dès 1995. La municipalité du 18^{ème} a donc fait preuve d'un certain manque de volonté politique sur la question de la démocratie participative, elle ne fut pas la locomotive de la dynamique parisienne sur cette question alors même que ses positionnements idéologiques, par la voix de son maire, auraient supposé le contraire.

Ce paradoxe pose la question du support idéologique mobilisé par les élus de cet arrondissement sur la question de la démocratie participative. Il s'agit ainsi de questionner le cadre de référence des élus et de mesurer leur niveau d'appréciation, de connaissances et d'expertise sur ce thème.

« ...à côté des périodes électorales, et une fois que nous, nous sommes aux "manettes", qu'on est élu, [la démocratie participative] c'est consulter le plus possible la population sur les projets qu'on réalise, avec son aval, puisqu'elle nous a élu pour le faire. Dans la mise en œuvre, faire en sorte qu'elle soit le plus possible associée. Là-dessus, j'ai une position qui évite d'être démagogique, c'est-à-dire qu'on associe mais c'est toujours les élus qui décident. C'est-à-dire, on concerte, on entend, on écoute, et in fine, c'est de toute façon les élus, qui sont là pour ça, qui prennent les décisions. C'est leur responsabilité. »⁴

« La démocratie participative, à mon avis, tente de faire la synthèse, le trait d'union entre ces deux notions [la démocratie représentative et la démocratie directe]. La France est avant tout un état de démocratie représentative, la légitimité politique, c'est la démocratie représentative, mais que l'on tente maintenant, je dirais, d'enrichir, de compléter par un développement, qui se fait pour le moment au niveau local, par le développement de ce que l'on appelle une démocratie participative. »⁵

La définition de la démocratie participative est incertaine. Parler de démocratie participative requiert de plus une référence au système représentatif. Ces deux élus replacent le cadre d'exercice de la démocratie participative dans le champ de la

³ Entretien avec l'élue en charge de la démocratie locale à la mairie du 18^{ème} - 7/12/06

⁴ Entretien avec la présidente du conseil de quartier - 24/11/06

⁵ Entretien avec l'élue en charge de la démocratie locale à la mairie du 18^{ème} - 7/12/06

représentation et de l'assise électorale. Même s'il est évoqué le rôle complémentaire des procédures participatives sur l'exercice normatif du système électoral - représentatif, nous pouvons souligner le caractère distinct de ces deux champs ; le champ de la *démocratie participative* relève de l'*information*, de l'*écoute* et de la *concertation* tandis que celui de la démocratie représentative renvoie à la *responsabilité de la décision publique*.

Un groupe de travail a été constitué afin de réfléchir à la mise en place des conseils de quartier. Celui-ci était constitué prioritairement d'élus locaux. Les expériences du 19^{ème} et du 20^{ème} arrondissement ont pu fournir un support sur ce point. D'autres expériences ont également été mobilisées, comme celle de la ville de Saint Denis, en région parisienne, et celle de la Roche sur Yon, en Vendée. Le directeur des services de la mairie du 18^{ème} a travaillé préalablement dans cette commune « *inventive en matière de participation des habitants* »⁶, il a ainsi pu faire bénéficier de son expérience aux élus et techniciens de l'arrondissement.

La loi reste la cadre de référence premier des élus en ce qui concerne les dispositions en matière de démocratie participative et le choix du dispositif conseil de quartier.

*« Alors, pour moi, la référence que j'en ai, c'est déjà la loi. Il y a d'ailleurs la loi qui a été portée par Daniel Vaillant sur la démocratie de proximité, qui a de toute façon rendu maintenant obligatoire la mise en place de conseils de quartier dans les villes de plus de 80000 habitants. »*⁷

La mise en place des conseils de quartier est une obligation légale depuis la loi Vaillant sur la démocratie de proximité, qui consacre juridiquement l'outil conseil de quartier et rend obligatoire sa création dans les communes de plus de 80000 habitants. Ainsi, la mise en place de ces instances n'est pas consécutive de choix et/ou d'arbitrages particuliers mais se révèle davantage comme une mise à niveau suivant les nouvelles prérogatives (réglementaires) de l'exercice municipal parisien.

Le quartier de la Goutte d'Or est caractérisé par un tissu associatif dynamique. Depuis les années 70, des associations se sont mobilisées sur le terrain de l'action sociale, sanitaire et de loisir. De surcroît, la Goutte d'Or est un territoire de la politique de la ville, cette inscription ayant renforcé l'implication et l'engagement des associations dans les dynamiques locales. Ainsi, des pratiques d'intermédiation sociale sont antérieures à l'existence du conseil de quartier. Les élus locaux ont donc forgé leur conception de la démocratie participative à partir de ce support, le travail élus/associations. Cependant, l'idée

⁶ Entretien avec la présidente du conseil de quartier - 24/11/06

⁷ Entretien avec l'élue en charge de la démocratie locale à la mairie du 18^{ème} - 7/12/06

de démocratie participative est tronquée puisqu'il s'agit d'un rapport entre les sphères du politique et celles de l'associatif. Il manque le maillon de la représentation habitante, de la population locale qui constitue une limite dans l'appréciation de ses pratiques en tant que concrétisation d'une démocratie participative réelle et partagée. Le dispositif conseil de quartier est censé palier à ce manque par l'émergence de la figure « habitant » au sein des procédures de délibération publiques locales.

Toutefois, le dynamisme associatif de la Goutte d'Or révèle des postures d'action en lien direct avec un processus d'émergence de démocratie participative. Nous pouvons prendre l'exemple d'« Espoir Goutte d'Or ». Cette association s'est créée il y a 20 ans en réponse aux problèmes croissants liés aux usages de drogues sur le quartier. Les modalités de création de cette structure sont révélatrices d'un certain investissement citoyen et d'une implication des habitants sur la scène publique. Des habitants, des travailleurs sociaux et des toxicomanes ont initié des rencontres hebdomadaires dans un café du quartier afin d'échanger sur les problèmes locaux liés aux usages de drogues et tenter d'y répondre. L'association est donc née d'une initiative *bottom-up*, avec l'idée que le tissu social local devait pouvoir prendre en charge ces questions.

« ...EGO est née d'une expérience on peut dire proche de la démocratie participative. C'est-à-dire que quand EGO est née, c'était simplement au départ des gens qui se rencontraient, comme je vous le disais, au bistrot pour parler des problèmes de drogues. Donc, des habitants, des professionnels du social et des toxicomanes eux-mêmes. Et, de cette réunion qui a eu lieu tous les mercredis, ça a perduré. Et donc, on a encore depuis 20 ans une réunion tous les mercredis. »⁸

« Le travail d'EGO, à la base, c'est un travail sur le retour à la citoyenneté des usagers de drogues. Parce que, finalement, du soin, ils pouvaient en trouver même si il n'y avait pas énormément de choses spécifiques aux problèmes de toxicomanies, un certain nombre de services sociaux existaient aussi, etc. Mais, c'était vraiment cette dimension là, de conseil et d'orientation d'une part, et puis vraiment ce travail sur la citoyenneté parce que souvent ce sont des gens qui sont considérés comme « infra-citoyens » voir « infra-humains » [...] ce travail de retour à la citoyenneté, d'empowerment, comme disent les anglosaxons, c'est vraiment le travail de base d'EGO, et que l'on cherche à faire perdurer dans les nouveaux services comme le CSST [centre spécialisé de soins pour toxicomanes], où ce travail ne sera pas abandonné. »⁹

⁸ Entretien avec un conseiller associatif ("Espoir Goutte d'Or") – 19/02/07

⁹ Entretien avec un conseiller associatif ("Espoir Goutte d'Or") – 19/02/07

Nous prenons la mesure, par le discours du représentant de l'association, de la dimension citoyenne de l'action d'EGO. Ses logiques de fondation se basent sur les principes du développement communautaire nord-américain par une mobilisation sociale endogène sur une base territoriale¹⁰. Le mode d'exercice des réunions d'EGO par la confrontation quasi informelle des différentes parties semble dans la même idée se rapprocher du *problem solving* américain dont l'objet est la recherche de solutions consensuelles dans un contexte d'environnement socio urbain habituellement conflictuel.

Depuis sa création, l'association s'est largement professionnalisée et emploie aujourd'hui une trentaine de salariés. De cette initiative est née une structure experte sur la question des usages de drogues. Nous pouvons nous interroger sur la dynamique habitante qu'elle peut générer à l'heure actuelle. Le président du conseil d'administration de la structure est toujours un habitant, un pharmacien du quartier qui est d'ailleurs le porteur initial du projet. Le fonctionnement d'EGO a permis d'asseoir sa légitimité auprès de la population cible de son action, les usagers de drogue, mais cette légitimité est plus fragile auprès de la population du quartier tant le débat sur la toxicomanie reste virulent. Une grande controverse vis-à-vis des solutions préconisées par l'association, par le soutien d'un programme d'échange de seringues et l'ouverture d'un centre spécialisé de soins pour toxicomanes, agite la population locale. La politique d'EGO ne recueille donc pas l'unanimité au sein des habitants du quartier, la représentativité de la structure reste ainsi une question ouverte.

Au total, deux interprétations analytiques peuvent être soulignées quant à la généalogie du conseil de quartier de la Goutte d'Or. La première concerne la *mobilisation théorique et idéologique des élus* du 18^{ème} sur les questions de démocratie participative qui semble se limiter à une dimension juridique et fortement procédurale. Ainsi, leur approche de nouvelles pratiques délibératives et politiques que doivent générer l'instauration du dispositif conseil de quartier se fonde surtout sur les textes de loi et en particulier la loi sur la démocratie de proximité votée en 2002. Nous nous sommes également interrogés sur le certain retard de l'arrondissement en ce qui concerne la constitution de dispositifs participatifs locaux, et ce particulièrement dans le quartier de la Goutte d'Or. Ce quartier se caractérise par le dynamisme de sa société civile - ou plus exactement de "ses" sociétés civiles, le tissu associatif et les différentes mobilisations citoyennes faisant l'objet d'une

¹⁰ Simetière A. (2006), *Le développement communautaire aux Etats-Unis*, mémoire de M2 "Habitat et Politiques d'Aménagement", Université Toulouse le Mirail.

grande hétérogénéité tant dans les modalités d'actions collectives préconisées, les lignes idéologiques qu'elles recouvrent et le « projet de territoire » qu'elles défendent¹¹.

1.2 Le dispositif conseil de quartier

Comme je l'ai soumis en introduction, la compétence pour la mise en place et le fonctionnement des conseils de quartier relève des mairies d'arrondissement. Les modalités de composition et d'exercice du dispositif ont été décidées par les élus de l'arrondissement suivant les préconisations édictées par la loi sur la démocratie de proximité. La mairie d'arrondissement a décidé la création de 8 conseils de quartier, régis par une charte dont la dernière révision date du 2 novembre 2005.

Le conseil de quartier se compose de 3 *collèges* :

- le collège habitant

Il est constitué de 24 membres titulaires désignés par tirage au sort parmi les personnes résidant dans le 18^{ème} ou y exerçant leur activité professionnelle. Les conseillers habitants ont fait acte de candidature, la base de désignation étant le volontariat. En principe, une liste complémentaire de 24 membres suppléants est définie suivant les mêmes modalités afin de pourvoir aux vacances en cours de mandat. Le collège habitant doit incorporer un certain nombre d'étrangers extra-communautaires, la mairie du 18^{ème} a décidé sur ce point la désignation de 5 personnes. Le principe de parité doit être respecté afin d'assurer une égale répartition entre hommes et femmes. Un questionnaire distribué lors d'un conseil de quartier nous a permis de cerner plus finement le profil des conseillers de quartier. Leur âge oscille entre 30 et 65 ans, la moyenne s'établissant légèrement en deçà de 50 ans. Les conseillers ont tous la nationalité française à l'exception d'un homme, américain, participant très activement depuis le début du dispositif. La représentativité de la population locale n'est pas assurée puisqu'on peut noter une sous représentation de la population issue de l'immigration maghrébine et africaine. Les conseillers appartiennent à la classe moyenne et travaille plutôt dans le secteur public : ils travaillent en majorité dans des services de l'Etat ou de collectivités locales et dans le domaine social. Enfin, la quasi-totalité des conseillers est propriétaire de son logement.

Trois types de populations sont donc absentes du conseil : *les étrangers non communautaires* (même si 5 ont été désignés, aucun ne participe activement au conseil), *les jeunes* et *les populations précarisées*. L'absence de ces groupes est d'autant plus problématique que les sujets abordés et débattus au sein du conseil concernent souvent ces populations et leurs usages du quartier ;

¹¹ Bacqué MH. [dir.] (2005), *Projet urbains en quartiers anciens – La Goutte d'Or / South End*,

- *le collège associatif*

Il rassemble 10 associations qui exercent leur activité sur le quartier. Elles sont désignées par le Comité d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement (CICA) qui est un organe censé permettre aux associations de participer à la vie locale. Les associations candidates doivent être inscrites au CICA ou à la Maison des Associations. Une liste de cinq associations suppléantes est également définie pour pourvoir aux vacances. Chaque association doit désigner un représentant titulaire qui siègera au sein du conseil. Le collège associatif du conseil Goutte d'Or est en réalité composé de sept associations dont les champs d'intervention sont l'aide sanitaire et sociale, l'accompagnement et le soutien professionnel et l'animation socio-culturelle¹².

- *le collège des personnes qualifiées*

Le conseil compte 3 personnes qualifiées qui sont désignées par le conseil d'arrondissement sur proposition de la présidente du conseil de quartier. Ces personnes représentent les institutions publiques importantes dans le quartier, et doivent apporter une expertise particulière sur les domaines d'intervention dans lesquels elles sont impliquées. Ainsi sont membres du conseil la directrice de la bibliothèque de la Goutte d'Or, un membre de l'équipe de développement local affilié au service Politique de la Ville et un membre du conseil de la citoyenneté des parisiens non communautaires (cet instance pourvoit à la représentation des citoyens étrangers n'ayant pas le droit de vote).

La présidence du conseil est assurée par un élu référent désigné par le conseil d'arrondissement par proposition du maire. Le président a la charge de la convocation du conseil ainsi que de la transmission des informations descendantes et ascendantes. L'élu référent assure le relais entre le conseil de quartier et le conseil d'arrondissement.

En outre, le conseil de quartier élit à la majorité simple un bureau composé de 6 à 10 membres. Il a la charge d'assister le président dans l'animation et l'organisation des réunions du conseil. Le bureau du conseil Goutte d'Or rassemble 10 conseillers, dont deux acteurs associatifs.

« Concevoir et réaliser. Echelles et temporalités des projets urbains – PUCA, rapport final »

¹² Les associations du conseil Goutte d'Or-Château Rouge : *Ligue des Droits de l'Homme – Clair et Net* (réinsertion professionnelle) – *Accueil Goutte d'Or* (centre social) – *Graines de Soleil* (enseignement et pratique du théâtre) – *salle St Bruno* (conventionnée avec la mairie dans le cadre d'une MOUS) – *les Enfants de la Goutte d'Or* (animation sociale, culturelle et sportive) – *Espoir Goutte d'Or* (accueil et orientation des usagers de drogue) – *Etat d'Esprit* (accompagnement professionnel)

Au regard de la composition du conseil, nous pouvons mesurer le poids des représentants politiques et du conseil d'arrondissement sur le conseil de quartier. Ainsi, il existe différents filtres qui semblent assurer le contrôle du dispositif :

- le filtre de la candidature : l'élection des conseillers habitants s'effectue sur la base du volontariat. Leur désignation aurait pu être envisagée par le support des listes électorales ce qui aurait permis d'augmenter l'assiette des habitants éligibles. Les habitants qui s'engagent dans le conseil ont donc préalablement fait vœu de candidature auprès de la mairie d'arrondissement, il est probable que ces personnes recoupe des citoyens déjà engagés dans la vie locale et restreint les potentialités d'investissement de nouvelles figures citoyennes ;

- le filtre du CICA : Le rôle de cette instance est assez incertain et n'apparaît pas vraiment comme un dispositif opérant et efficient. « *Les CICA sont un peu en hibernation je dirais... On a très peu de relations avec le CICA, un certain nombre de choses ont été mises en place pour qu'il y un lien entre le tissu associatif, les élus et les institutions, comme le groupe de pilotage local, comme la CLC, la Commission Locale de Concertation. [...]. Ces instances ne fonctionnent pas beaucoup* »¹³. Toutefois, c'est par son biais que sont nommées les associations du conseil de quartier. Ainsi, les associations engagées dans le conseil sont déjà des structures implantées localement et dans une certaine mesure reconnue par les responsables politiques locaux. C'est d'autant plus le cas à la Goutte d'Or où les associations sont très actives et ont nouées bien avant l'existence du conseil des liens avec les élus locaux, dans le cadre de la Politique de la Ville notamment (DPVI).

La place de l'élu référent est certainement un point essentiel dans l'analyse structurelle du dispositif. Présidant le conseil, la marge de manœuvre de l'élu apparaît privilégiée. La structure du dispositif entretient l'ambiguïté vis-à-vis de son rôle et de sa place à l'échelle du quartier. Le conseil peut en effet s'apparenter à une courroie de transmission de la mairie, un organe directement au service des élus municipaux. Une partie de la population locale relaie cette vision « municipale » du dispositif conseil de quartier. L'observation de son exercice et de ses dynamiques nous permettra notamment de juger plus finement de son indépendance et de sa capacité à mettre en œuvre un processus de démocratie participative.

¹³ Entretien avec un conseiller associatif ("Espoir Goutte d'Or") – 19/02/07

2. Fonctionnement et dynamiques du conseil de quartier

Le conseil de quartier se réunit au minimum 3 fois par an en formation publique. En outre, des conseils restreints sont tenus dans les intervalles des réunions publiques afin de pourvoir à leur organisation. Ces 2 types de rencontres recouvrent des dynamiques assez différentes, leur contenu et objectifs étant sensiblement divergents.

2.1. Le conseil de quartier public : une réunion d'information municipale

Le discours produit par les élus en charge du dispositif et plus largement l'affichage municipal parisien sur la question de la démocratie participative semble faire consensus sur trois points de convergence. Le conseil de quartier doit être un *outil au service de la population locale afin de sensibiliser les habitants sur les problématiques territoriales et les enjeux de quartier*. Il doit également permettre de *faire remonter les avis, besoins et propositions des citoyens afin d'assurer une vision partagée du territoire*. Il doit enfin permettre de *rapprocher les gouvernants des gouvernés et agir ainsi sur la « désaffection » (réelle ou fantasmée) du « politique » (au sens de politics)*.

Le conseil de quartier Goutte d'Or a opté pour une configuration de réunion publique privilégiant la communication et l'information auprès de la population locale. Ainsi, pour chaque réunion publique, un thème est décidé par le bureau du conseil. Un groupe de travail est défini pour assurer l'organisation de la séance ainsi que son animation.

« On a eu une réunion présentée par quelqu'un d'une association pour les toxicomanes. Une réunion qui a été super bien présentée avec l'apport d'experts. Et donc, avant on avait cafouillé un peu. Cette réunion a été tellement bien organisée, on la gardait comme modèle. »¹⁴

Ce conseiller de quartier aborde le point de départ de cette configuration de séance publique. La seconde réunion du conseil avait été organisée sur le thème de la toxicomanie. Devant le succès de cette réunion, surtout du point de vue organisationnel, le conseil a retenu ce mode de réunion privilégiant l'information plutôt que le dialogue/débat avec le public.

Le bureau du conseil avait défini 17 thèmes qui pouvaient fournir des supports pour ces séances publiques. A raison de 3 séances par an, le conseil se dotait ainsi d'un calendrier à long terme.

La séance qui s'est tenue le 23 novembre dernier illustre parfaitement la logique d'organisation et d'animation du conseil de quartier en formation publique qui s'interprète

comme une réunion d'information municipale. Le conseil d'arrondissement, par la voix du conseil de quartier, utilise cette rencontre pour informer la population (tout du moins le public présent) sur une thématique particulière ou même un projet plus précis, tel que celui de l'Institut des Cultures Musulmanes.

Extrait compte rendu d'observation – conseil de quartier Goutte d'Or-Château Rouge le 23 novembre 2006

1. Cadrage général du projet d'Institut des Cultures Musulmanes

Dans la première tranche de la réunion, visant au cadrage général du projet d'Institut des Cultures Musulmanes, intervient Olivier Roussel. Membre du comité scientifique du projet, il rappelle comment l'Institut des Cultures Musulmanes a été projeté dans le cadre constitutionnel et législatif français. Pour ce faire, il effectue des détours historiques en évoquant la déclaration des droits de l'homme, la loi de 1905 ainsi que les principes de liberté religieuse et de laïcité républicaine. Cet intervenant cherche à défendre l'intérêt et le cadre de référence dans lequel se positionne le projet. Il fait l'exposé d'un projet prenant appui sur des outils culturels, de recherches, d'accompagnement éducatif et social, et également religieux, tout en se gardant d'identifier clairement la caractère religieux du futur institut.

Il est coupé par W. Najman (conseiller de quartier – collège personnes qualifiées – membre du conseil de la citoyenneté des parisiens non communautaire) qui souhaite faire avancer la réunion. Il rappelle au public comment se déroule la réunion et justifie l'exposé précédent. Le médiateur est poussé à agir ainsi devant les premières réactions du public souhaitant déboucher rapidement sur le dit projet et le débat autour de son contenu, religieux en grande partie.

Puis, il donne la parole à M. Dubrière. Conseiller habitant à Evry, il présente le projet de cathédrale suivi à Evry il y a quelques années. Le but est d'effectuer une comparaison entre ce projet et celui de l'ICM. Il a donc été convié par le conseil de quartier à participer à cette réunion afin d'échanger son expérience. Son intervention accentuera la perplexité du public face au contenu du projet ; du culturel ou du cultuel ? L'attention de l'auditoire baisse et des plaintes se font entendre pour en venir rapidement au débat.

W. Najman donne ensuite la parole à Michel Nerneuf, élu à la mairie du 18^{ème} (adjoint à l'urbanisme), qui est un ancien leader associatif local (lui-même l'évoquera au cours de son exposé). Il recentre le propos sur la Goutte d'Or et parle d'une « situation indigne », à la fois pour les pratiquants et les habitants du quartier, au regard du manque de lieu accueillant la pratique du culte religieux musulman. Il fait un état des lieux de la situation actuelle en parlant des 2 mosquées ouvertes au public sur le secteur de la Goutte d'Or. Il évoque le vécu négatif des musulmans par rapport aux problématiques de surpeuplement des mosquées, conduisant certains d'entre eux à pratiquer leur culte sur l'espace public, dans la rue. Il précise son positionnement en tant qu'adjoint à l'urbanisme et sa démarche visant à cerner comment un lieu de culte peut s'intégrer dans le quartier.

Son intervention est ponctuée par des réactions du public, souvent négative et plaintive.

Enfin, Hamou Bouakkaz intervient pour mettre en avant la politique municipale face à la question de l'islam et des musulmans. Ainsi, il parle de la seconde religion de Paris et de son inscription dans le territoire de la ville. Il précise que Delanoë est « enthousiaste » face à la présence de l'islam et des musulmans. L'ICM représente pour lui la « concrétisation du multiculturalisme assumé ». Il met l'accent sur la large concertation entreprise pour ce projet avec la mise en place du centre de préfiguration, et la nécessaire implication de la population pour l'élaboration de la configuration finale de l'institut.

Après son intervention, il quitte la salle.

Il s'est écoulé plus d'une heure

¹⁴ Entretien avec un conseiller habitant - 7/02/07

W. Najman entame un premier temps de débat avec la salle.

Six interventions sont faites par le public. Les intervenants se présente en tant qu'habitant du quartier, aucun ne parlera au nom d'une association, ni ne se présentera en précisant son nom:

- Intervention 1 : Une femme (« blanche » - « 40-60 ans ») demande de définir les objets précis de l'ICM et comment son financement est projeté. Elle n'est pas satisfaite par la teneur des propos tenus et souhaite en venir aux faits.

Le médiateur lui répond que la seconde partie de la réunion répondra à ces questions.

- Intervention 2 : un homme (« blanc » - « 40-60ans » - « réseau droit au calme ») s'interroge sur la démarche entreprise, il émet un commentaire et ses propos sont plutôt opposés au projet ICM.

Le médiateur souhaite attendre la seconde partie pour ce débat et demande à la personne de ne pas mobiliser la parole. Il en suit une protestation générale du public qui regrette qu'on ne laisse pas parler. L'homme conclut en s'étonnant que lors de ces réunions, les conseillers habitants ne parlent jamais et que le débat est toujours monopolisé par des « experts » ;

- Intervention 3 : un homme (« blanc » - « 18-30 ») s'étonne qu'il y ait un ordre du jour préétabli. Il souhaite évoquer une question de circulation et demande s'il peut poser cette question à une personne du conseil.

Le médiateur lui rétorque que ce n'est pas le propos de la réunion, mais qu'il pourra à la fin poser la question à l'un des conseillers ;

- Intervention 4 : un homme (« blanc » - « 40-60 ») fait un long commentaire des différentes prises de parole précédentes. Il met en doute l'intérêt de la mairie de Paris pour la question des musulmans, regrette que l'exposé du conseiller d'Evry ne soit en réalité un discours orienté, celui d'un croyant plutôt que celui d'un conseiller de quartier. Il revient également sur les propos de M. Nerneuf. Il obtient le soutien du public.

C. Bouygues tente de pacifier le débat devant les protestations croissantes du public ;

- Intervention 5 : un homme (le même que l'intervention 3) demande où se localisera l'ICM

Olivier Roussel reprend la parole afin de réaliser une réponse collective. Le public proteste de nouveau, considérant que ces propos sont « hors sujet », trop éloigné de la problématique centrale du projet. Le public regrette qu'« il n'y ai pas de débat » et que l'intervenant cherche à les « endormir ».

Ce compte rendu nous donne des indications sur les limites de la configuration publique du conseil de quartier.

Au niveau des prises de paroles, le groupe des « élus/experts » monopolise les interventions. Les conseillers de quartier ne participent pas aux discussions, ils suivent les propos échangés, sans les influencer véritablement. Leur présence rappelle la nature de la réunion. Toutefois au regard de son contenu, nous nous trouvons plutôt dans le registre d'une réunion d'information. Les temps de débats sont assez restreints et quelque peu improductifs puisque la grande majorité des interventions du public sont du registre de l'interpellation et de la plainte. Leur prise en considération par le conseil, et surtout par les élus et experts, est ainsi réduite.

Plutôt que d'instaurer un espace de travail partagé, le conseil aboutit à une opposition franche entre le conseil et le public. L'instauration d'une instance participative telle qu'un conseil de quartier s'interprète comme la mise en œuvre d'un dispositif d'intermédiation, visant à placer la population locale dans une posture particulière, plus indépendante et ouverte. Cela ne semble pas le cas au sein des conseils de quartier public qui s'apparentent à des lieux d'interpellation, les élus municipaux faisant face à leurs opposants politiques.

2.2 Les conseils de quartier en formation restreinte : un lieu d'échange et de médiation

Le travail des conseillers s'effectue en dehors des conseils publics. Ils exercent ainsi leur responsabilité au sein des séances restreintes, où seule la participation des membres du conseil est requise, et dans les groupes de travail par l'intermédiaire des commissions.

Ces séances sont beaucoup moins formalisées, elles laissent une marge de manœuvre plus importante aux conseillers pour intervenir et débattre des actions à projeter pour le conseil. Ces réunions se déroulent dans les locaux de la salle St Bruno et sont présidées par l'élu référent. Elles rassemblent le noyau actif du conseil, qui représentent un tiers du nombre total des conseillers nommés, soit moins d'une quinzaine de personnes. Lors de la réflexion sur la mise en place des conseils de quartier, les élus avaient opté pour une distribution numérique privilégiant les habitants. Dans la pratique, la surreprésentation des conseillers habitants est toute relative puisque sur les 23 conseillers habitants désignés, seulement 6 à 7 sont en réalité investis dans le dispositif et participent régulièrement aux activités du conseil. Le reste des conseillers sont des acteurs associatifs ainsi que l'élu, les personnes qualifiées quant à elles participent sur invitation du bureau lorsqu'une thématique les concernant doit être discutée en conseil.

Généralement, ces séances sont composées de trois temps.

Un premier temps est consacré au *débriefing de la séance publique précédente*. Les conseillers sont amenés à donner leurs sentiments et avis sur la séance. Puis, le conseil évoque *la future réunion publique*. Le conseil se positionne sur le thème à aborder, statue sur une date et nomme un groupe de travail chargé de son organisation et de son animation. Enfin, il est question des *projets menés et soutenus par le conseil de quartier*.

Ces réunions permettent de réaliser des recadrages sur l'exercice du conseil de quartier. Tous les acteurs engagés s'accordent sur le caractère expérimental du dispositif et sur la nécessité de réaliser régulièrement son évaluation afin de mettre en œuvre les évolutions nécessaires pour l'accomplissement de son dessein originel ; être un outil au service de la démocratie participative. Sur ce point, les conseillers habitants jouent un rôle primordial puisqu'ils représentent la population locale et sont les premiers destinataires du dispositif.

Extrait compte rendu d'observation – conseil de quartier Goutte d'Or-Château Rouge en formation restreinte le 14 décembre 2006

Est évoqué ensuite un point soulevé en début de séance par une conseillère sur <u>le suivi des commissions</u> . Elle explique qu'à la base, le conseil s'était attaché à définir des commissions

mais regrette qu'il y ait un manque de suivi de ces groupes de travail. Elle parle d'un déficit de travail qui se répercute sur le conseil, car les débats ne sont pas assez nourris par les réflexions qui pourraient être soulevés par les commissions. Pour elle, le conseil ne fonctionne pas, elle rappelle que chaque conseiller doit faire valoir un investissement dans la structure si le conseil veut aboutir sur des résultats significatifs. Ainsi, pour elle, « quand la réunion se termine, tout commence ».

Une autre conseillère reprend ces propos pour regretter le manque d'investissement de certains conseillers, volontaires au début.

Une discussion s'entame alors sur le fonctionnement du conseil, ses modalités d'exercice.

L'ensemble des conseillers, ainsi que la présidente, y prennent part.

Ce débat débouche sur la remise en question de la dernière réunion publique, considérée par tous comme mal animée et mal gérée. Il est soulevé le besoin de débriefing post réunion. Les conseillers proposent également de faire valider par le bureau élargi du conseil (c'est-à-dire le bureau et tout conseiller volontaire) l'organisation des futures réunions, et surtout la forme d'animation des réunions. Cette proposition est retenue et validée.

Dans le contexte des réunions restreintes se pose la question des relations et interactions entre les 3 profils de conseillers de quartiers : l'élue, les associatifs et les habitants. Je mets volontairement de côté les personnes qualifiées qui, bien que constituant un collège spécifique au sein du dispositif, n'interviennent que sporadiquement au sein du conseil et n'y font donc pas figure d'acteurs clés.

L'observation de ces séances permet en premier lieu de spécifier les rôles de ces trois acteurs. Effectivement, leurs parcours et leurs statuts confèrent à chacun des dispositions particulières.

L'élue est la présidente du conseil. Son rôle est donc plus fortement institutionnalisé puisqu'un statut particulier lui est conféré, en tant qu'exécutif du conseil. J'ai déjà soumis préalablement la problématique quant à la présidence du conseil, revenant de fait à l' élu référent. Ainsi, une double légitimité (élu/présidence) place cet acteur dans une position privilégiée. Dans la pratique, il revient à l'élue de définir sa place et son influence sur l'exercice du dispositif. L'expérience du conseil Goutte d'Or/Château Rouge montre une évolution dans l'investissement de la présidente sur le dispositif, d'une emprise forte vers une posture permettant une autonomie plus importante des conseillers de quartier. L'élue reste toutefois une pièce maîtresse du conseil et fait figure d'arbitre dans les débats engagés lors des réunions. Ses responsabilités politiques l'amènent à renvoyer les discussions dans le champ du possible (ou plutôt de « ses » possibles). Consciente des enjeux locaux et des débats politiques en cours sur la plupart des questions abordées lors des conseils, elle envisage les propos sous l'angle de la faisabilité politique. Présidant les séances, l'élue introduit les séances et les modère. Ses interventions lors des séances s'appréhendent autour de 3 axes principaux :

- elle communique des informations émanant de la mairie d'arrondissement et fait part aux conseillers des dossiers politiques en cours. Elle joue donc son rôle de courroie de transmission entre l'équipe municipale et le conseil.

Extrait compte rendu d'observation – conseil de quartier Goutte d'Or-Château Rouge en formation restreinte le 14 décembre 2006

[...]La présidente du conseil reprend la parole pour recentrer les propos. Elle évoque ensuite les discussions et décisions pris dernièrement en conseil d'arrondissement sur la question des étalages commerciaux, de la gestion des déchets et de l'ouverture des commerces de nuit. Effectivement, les premiers propos tenus par les conseillers sur la question de la propreté concerne prioritairement les problématiques des commerces exotiques et de la toxicomanie. Elle rappelle qu'elle a émis un vœu auprès du conseil d'arrondissement pour l'application de dispositions particulières sur le quartier afin de réduire les nuisances en terme de salubrité publique, issues prioritairement du commerce africain.[...]

- la présidente cherche ensuite à faire aboutir les discussions du conseil sur des prises de position et des décisions et vise ainsi à la recherche de « productivité » des échanges tenus lors des séances.

Extrait compte rendu d'observation – conseil de quartier Goutte d'Or-Château Rouge en formation restreinte le 14 décembre 2006

[...]La présidente du conseil demande alors que les conseillers fassent des propositions de sujets. Une femme évoque la possibilité d'aborder la thématique de la santé publique, la présidente apparaît plutôt partante, des structures dans le quartiers travaillant sur cette question. Elle appelle à ce que le conseil prenne une décision et qu'un groupe de travail émerge pour l'organisation de la réunion.[...]

- au-delà de ses fonctions d'arbitrages et de modération des propos, la présidente intervient directement dans les débats et influe sur le cours des discussions. Elle ne fait donc pas preuve d'une parfaite objectivité et pèse donc de sa voix sur les débats et décisions du conseil. Etant élue, elle est habituée à la prise de parole publique et sait user d'une rhétorique adaptée pour appuyer les éléments qu'elle avance. Toutefois, le conseil peut remettre en question son discours, ainsi, ses prises de position ne sont pas obligatoirement abondées par l'ensemble des conseillers de quartier.

Extrait compte rendu d'observation – conseil de quartier Goutte d'Or-Château Rouge en formation restreinte le 14 décembre 2006

[...]Une conseillère suggère une réunion avec plusieurs thématiques, ouvertes. La présidente émet de fortes réserves, et argumente sur la difficulté à mener et présider une telle réunion. Une conseillère associative reprend cette proposition en évoquant la demande des habitants sur ce type de configuration de réunion, ouverte, où ils puissent exposer leurs idées, besoins, propositions et qu'un réel débat s'engage entre habitants et conseil de quartier. Elle propose de nommer la séance « Conseil ouvert ». Elle reçoit l'approbation du conseil. Elle a pris la parole pour relayer l'idée de la conseillère habitante et semble mieux entendue par la présidente. La présidente du conseil reste sceptique quant à cette proposition, ayant peur que la réunion se transforme en cahier de doléances. La personne représentant la salle St Bruno évoque des expériences de réunions « ouvertes » organisées par d'autres conseil de quartier, ce qui finit de convaincre l'assemblée de la pertinence de ce type de configuration de séance.

La discussion continue jusqu'à ce que 2 femmes et 2 hommes se désignent pour la préparation de la réunion. La présidente conclut sur le sujet. Cette première tranche de la réunion durera un petit moins d'une heure. [...]

Les acteurs associatifs sont des acteurs de terrain qui maîtrisent les données sociales du quartier et font profiter le conseil de leur expertise sur leur domaine d'activité respectif. Ils sont également des professionnels rodés à l'exercice du débat public et de la délibération collective, ceci leur confère donc une légitimité particulière à intervenir au sein du conseil. La présidente fait en ce sens un distinctif entre conseillers associatifs et conseillers habitants, jugeant les premiers plus aptes à l'écoute et au travail partagé.

« Il faut que vous sachiez, le collège associatif, il est assez simple dans la mesure où ce sont des gens qui ont l'habitude de la démocratie, qui n'est pas forcément participative, mais ils ont un conseil d'administration, la culture c'est le vote, c'est-à-dire que si il y a une majorité qui dit non, le projet est plié. Ces personnes ont une pratique, une expérience démocratique, et particulièrement à la Goutte d'Or où le monde associatif est très structuré, et depuis longtemps. »¹⁵

Bénéficiant d'un « gage » de confiance de la part de l'élue référent, leurs propos et leurs prises de position ont donc tendance à être davantage étendus et repris. Actifs au sein du conseil, leur rôle s'entend surtout comme artisan du consensus et sont garant d'une certaine montée en généralité qui est parfois déficitaire chez certains habitants. Ils relayent bien souvent des propos tenus par des conseillers habitants, les reformulent et retraduisent afin d'accroître leur portée. Ainsi, les rapports entre conseillers associatifs et conseillers habitants ne s'envisagent pas dans un rapport de confrontation mais plutôt de partenariat et de complémentarité. Le poids des acteurs associatifs sur le dispositif reste toutefois important, et tend parfois à interférer avec les logiques propres de l'activité de certaines des associations présentes. En ce sens, le conseil est également une tribune dont se servent les responsables associatifs pour mettre l'accent sur certaines problématiques de leur activité.

¹⁵Entretien avec la présidente du conseil de quartier - 24/11/06

Extrait compte rendu d'observation – conseil de quartier Goutte d'Or-Château Rouge en formation restreinte le 22 février 2007

[...]Le représentant de la Salle ST Bruno évoque alors le projet de mutualisation des budgets de différents conseils du 18^{ème} en vue de financer l'achat de matériels et équipements, type praticables, tentes, etc. Cette procédure est coordonnée par le service démocratie locale. La réalisation de ce projet ne saura pas être effective avant la fête de la Goutte d'Or, or la requête de cet acteur associatif est liée à l'organisation prochaine de cet événement nécessitant notamment des praticables. Le représentant d'EGO propose alors de ne pas attendre que tous les conseils soient en mesure de financer un investissement global. Plutôt qu'un achat groupé, les conseils peuvent tout autant financer dès maintenant une partie du futur « fond commun d'équipements » des conseils du 18^{ème}. Un débat s'ouvre sur cette possible solution. Elle représente un investissement de 10000€ pour l'achat de deux praticables. [...]. Le conseil vote pour et fixe également une provision de 5000€ pour payer la réalisation des calicots.[...]

Nous pouvons nous interroger sur l'interférence entre des enjeux concernant directement le conseil et ceux se rapportant plus spécifiquement à l'activité des associations. Tout comme des habitants à qui l'on reproche parfois de restreindre leurs propos à leurs cas particuliers, les acteurs associatifs ont tendance également à centrer leurs préoccupations sur les enjeux concernant directement leur structure et participe ainsi à brouiller l'espace de discussion et de travail du conseil.

Les habitants, enfin, sont censés être au cœur du dispositif puisque l'enjeu premier des conseils de quartier, et ce particulièrement à la Goutte d'Or, est d'étendre le champ de l'intermédiation sociale jusqu'à la sphère individuelle et citoyenne. Nous aborderons plus particulièrement leur usage du dispositif dans la troisième partie consacrée à la capacité du conseil à mobiliser des savoirs citoyens.

3. Conseil de quartier et mobilisation de « savoirs citoyens »

Cette partie vise à questionner la capacité du dispositif conseil de quartier à mobiliser des « savoirs citoyens ». Pour ce faire, nous utiliserons la typologie élaborée par Yves Sintomer qui décline les « savoirs citoyens » en deux catégories : la *raison ordinaire* et l'*expertise citoyenne*¹⁶.

La première catégorie renvoie à l'idée d'un savoir « *accessible à tous* ». La *raison ordinaire* s'interprète à partir de deux variantes. Le *savoir d'usage* se réfère d'une part à la qualité d'usager des citoyens. Largement repris dans les théories du *New Public Management*, le recueil de ce savoir « *permet d'adapter et d'améliorer l'offre des politiques publiques afin qu'elle corresponde davantage aux besoins de ceux auxquels elle*

s'adresse ». Il s'inscrit dans le « *paradigme de la proximité* » que Y. Sintomer définit par une triiple acception: proximité géographique, proximité de communication et proximité sociologique entre décideurs et usagers. La *raison ordinaire* se rapporte d'autre part au *bon sens*. Il renvoie à une faculté ordinaire de jugement, à la « *capacité de bien juger, sans passion, en présence de problèmes qui ne peuvent être résolus par un raisonnement scientifique* » [Le petit Robert]. Le *bon sens* est une notion centrale de l'activité démocratique. Chaque citoyen est censé pouvoir juger l'action politique. Il justifie ainsi la capacité des citoyens à participer à la vie publique.

L'*expertise citoyenne* s'appuie sur le terme d'*expertise d'usage*. Les citoyens, habitants et usagers, serait des « experts du quotidien » par leur pratiques répétés des l'espaces urbains (tel que le quartier ou la ville) et, des équipements et services publics. L'*expertise citoyenne* comprend le *savoir professionnel diffus*. « *Les citoyens qui viennent en tant qu'habitants sont aussi, par ailleurs, des travailleurs dotés d'un savoir professionnel qu'ils peuvent réinvestir à l'occasion au dehors de leur travail* ». Elle comprend ensuite l'*expertise par délégation*. « *Elle désigne la connaissance technique ou professionnelle qui résulte de la délégation par l'Etat de certaines tâches à des associations, ou de la reconnaissance par l'Etat de l'utilité publique de telle ou telle activité associative* ». Enfin, l'*expertise citoyenne* se développe au travers de la *contre expertise*. Prenant corps dans un contexte de controverse technique ou scientifique, « *elles surgit [...] lorsque certains acteurs éprouvent le besoin de décloisonner le débat et de l'ouvrir au-delà du cercle habituel de décideurs* ».

Dans le cadre de notre travail, nous faisons le choix de laisser de côté un troisième pan des « savoirs citoyens » que Y. Sintomer développe par le biais du *savoir politique*. Le *savoir politique* rend compte d'une analyse historique des systèmes démocratiques. Ainsi, il renvoie à la fois à l'idée du jugement citoyen mais également à la pratique quotidienne de la citoyenneté qui finirait par constituer un quasi métier. Il s'agit ainsi de réfléchir par le biais de cette notion à la problématique de la professionnalisation des citoyens investis dans des dispositifs participatifs. Ceci correspond donc à une réflexion d'ensemble que nous n'aborderons pas dans cette partie.

Cette analyse nous permettra de juger de l'efficience du dispositif conseil de quartier en tant qu'instance de participation et de délibération, ainsi que d'entrevoir l'inflexion décisionnelle que peut générer son activité sur la politique municipale.

¹⁶ Nous nous appuyons sur un travail effectué par Y. Sintomer dans le cadre du programme PICRI. Cet article n'a pas fait, pour l'instant, l'objet d'une publication, expliquant l'absence d'une référence bibliographique.

3.1 Une moindre mobilisation de « savoirs citoyens »

Les conseillers habitants sont amenés à mettre en avant lors des séances du conseil leur connaissance du quartier et des dynamiques locales. Exception faite des séances plénières où nous avons déjà évoqués l'absence de prise de parole des conseillers, les habitants tendent surtout à faire valoir leur « savoir d'usage » du quartier, construit par leur expérience de vie et leur pratique quotidienne de l'espace et du tissu socio-économique locale. Ainsi peuvent-ils évoquer les problèmes de nuisances sonores, la problématique de la toxicomanie ou encore l'enjeu lié au commerce de proximité, particulièrement présent et dynamique dans le quartier.

Les habitants se réfèrent également à leur « bon sens » par lequel ils sont en capacité de juger d'une question et de trancher sur un problème discuté lors du conseil.

Pourtant, les discussions et débats menés lors de conseil ne reposent pas sur ces deux types de savoirs, ils ne fondent pas les propos échangés et ne représentent pas la pierre angulaire du conseil alors même qu'un dispositif de participation pourrait le laisser entrevoir. Lorsqu'ils émergent, ils sont souvent limités au caractère d'illustration et sont même taxés, et ce principalement par l'élue référent, de particularisme en opposition à des débats devant tendre vers la recherche de l'intérêt général. Ainsi, on pressent un certain hiatus entre un discours politique affirmant une volonté d'écoute et de prise en compte de la parole citoyenne et en pratique, une négation de l'expérience individuel et du vécu des habitants à qui l'on reproche de cantonner leur prise de position à la simple considération de leur cas particulier.

La considération de la parole habitante change de registre lorsqu'elle se réfère au champ du « savoir professionnel diffus ». La référence à l'exercice professionnel des habitants augmente la recevabilité de l'argumentaire et du jugement. Les propos de ce registre sont donc davantage relayés par le conseil et influencent plus fortement les débats. Les acteurs associatifs, sur ce point, sont donc en position de force puisqu'il est plus évident pour eux de capitaliser leurs connaissances sur des thèmes précis en rapport avec leur profession.

Les dynamiques de mobilisation de « savoirs citoyens » apparaissent donc réduites. Toutefois, l'investissement des habitants dans le dispositif ne s'envisage pas seulement par une volonté de porter leur savoir d'usage, leur bon sens ou leur savoir professionnel diffus. Le conseil représente de prime abord un canal d'information permettant de connaître les dossiers importants sur le quartier ainsi que les enjeux politiques fondamentaux qu'ils recouvrent. Il s'agit également d'une expérience novatrice de citoyenneté active qui semble être le préalable nécessaire avant d'être en position d'acteur véritable de la politique locale.

« J'ai acquis beaucoup de connaissances du quartier à travers le conseil. Et, si je continue, c'est parce que j'ai conscience d'avoir beaucoup appris grâce à cette expérience. Les liens que j'ai pu noués avec les autres conseillers, la connaissance du quartier, de comment marche telle ou telle chose. Par exemple, quand on parle de propreté, pourquoi notre rue est sale, c'est parce que il y a toute une série de contraintes entre les syndicats des balayeurs, entre les marchés, etc. J'apprends tout ça à travers le conseil. Moi, je suis ravi de cela »¹⁷

3.2 Le conseil de quartier Goutte d'Or-Château Rouge : un espace d'information plus que de délibération

Dans l'appréciation faite par les élus du dispositif conseil de quartier, l'enjeu premier est de répondre au présupposé désinvestissement politique de la base sociale. Il faut rapprocher les sphères citoyenne et politique, privilégier l'écoute et le dialogue entre citoyens et élus. Est évoqué l'augmentation de l'abstention, la montée de l'individualisme, la déliquescence du sens commun et de l'intérêt pour la « chose publique » que des procédures de participation sont censés combattre. Le dispositif est perçu comme un lieu de dialogue et d'échange et non comme une instance de pouvoir bénéficiant d'une marge de manœuvre décisionnelle.

« Là-dessus, j'ai une position qui évite d'être démagogique, c'est-à-dire qu'on associe mais c'est toujours les élus qui décident. C'est-à-dire, on concerte, on entend, on écoute, et in fine, c'est de toute façon les élus, qui sont là pour ça, qui prennent les décisions. C'est leur responsabilité. »¹⁸

Les conseillers habitants sont conscients de la portée limitée de leurs paroles et actes au sein du dispositif. Une certaine frustration émane de cette incapacité à jouer sur la décision politique même si la jeunesse de la procédure et son évolution constante leur laisse espérer un accroissement de leur capacité d'inflexion des décisions dans le futur.

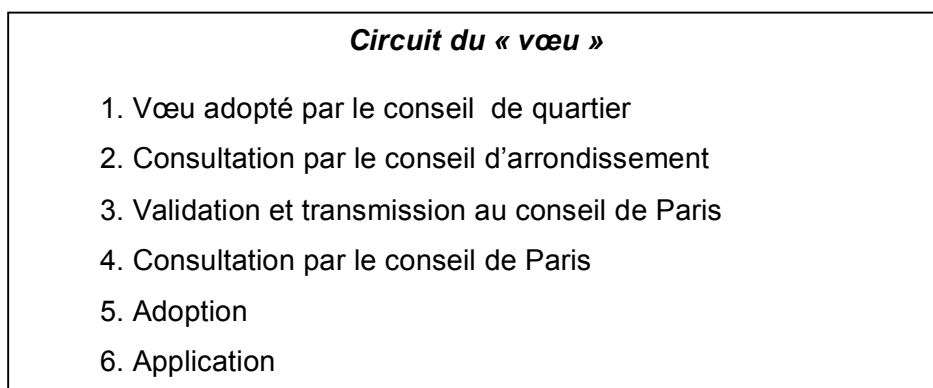
En théorie, les décisions prises lors des conseils sont consignées sous forme de vœu transmis ensuite au conseil d'arrondissement par l'intermédiaire de l'élue référent. Le conseil d'arrondissement apprécie ensuite la requête émanant du conseil et est libre de la transmettre ou non au conseil de Paris. Dans la pratique, très peu de vœux ont été formulés par le conseil et aucun suivi n'a été mis en place pour s'assurer de leur réception auprès des

¹⁷ Entretien avec un conseiller habitant - 7/02/07

¹⁸ Entretien avec la présidente du conseil de quartier - 24/11/06

élus. Ainsi, on ne peut parler véritablement d'inflexion de la politique municipale par l'action du conseil de quartier.

Pour qu'un vœu adopté par le conseil de quartier aboutisse à une application, cette proposition doit passer par un ensemble d'étapes définissant le « circuit » du vœu.



Ainsi, nous pouvons évoquer un double filtre exercé par le conseil d'arrondissement et le conseil de Paris. Le conseil de quartier n'a qu'une prérogative de concertation face à ces deux arènes. Ces dernières ont également toute latitude pour reformuler, traduire et/ou lisser la proposition et l'acte décisionnel micro locale symbolisé par le vœu.

A l'échelle du quartier de la Goutte d'Or, cette disposition ne semble pas avoir eu de réels impacts sur la politique municipale. Les conseillers, et la population locale, ne sont bien évidemment pas dupes de ce fossé entre l'intention affichée des conseils de quartier (instrument au service de la population, outil de démocratie participative) et sa relative incapacité à influencer sur les dynamiques politiques. Face à ce constat, le comportement réactionnel des conseillers habitants s'inscrit entre un retrait volontaire du dispositif, un investissement restreint à l'acte de présence ou un engagement et une dynamique plus volontaire et déterminée. Cette intériorisation du « non pouvoir » que représente le conseil se lit également dans la non consommation des enveloppes budgétaires du conseil, phénomène global à l'échelle de l'arrondissement.

Le caractère encore largement indéfini de ce dispositif peut laisser entrevoir des espoirs qui expliquent l'engagement d'une minorité de conseillers au sein de cette instance. Même si nous ne pouvons difficilement parler du conseil de quartier en tant qu'instance participative territoriale, il reste un « monde du possible » qui pourrait démontrer par une réappropriation croissante de l'ensemble des franges de la population de la Goutte d'Or un véritable outil au service de la démocratie participative.

« C'est un allemand qui avait dit dans un sketch « vous n'avez aucune chance, servez vous en ». C'est un peu ça. On n'a aucun pouvoir, mais il faut quand même l'utiliser. Et, c'est à nous de le faire. Et moi, je vois vraiment une possibilité d'évolution, sinon je ne participerais pas au conseil. »

« Le conseil de quartier a certainement renforcé des liens entre habitants, et il a sûrement élargi le noyau des gens, il y avait déjà les associations, qui luttent sur le quartier. Il y a une base plus vaste. Sur notre exercice, c'est toujours difficile de faire un bilan. Si je prends la liste des petites décisions, d'informations que l'on a relayées, etc. On a fait quand même pas mal de choses »¹⁹

¹⁹ Entretien avec un conseiller habitant - 7/02/07

ANNEXES

1. Grille d'entretien [réalisée par A. Simetière]

2. Grille d'observation conseil de quartier [réalisée par H. Nez et A. Simetière]

Grille d'entretien

Cette phase d'entretien s'inscrit dans une étude sur les Conseils de quartier à Paris, qui se définissent comme un « espace d'information et de dialogue, de propositions, d'initiatives, d'avis » (source : Mairie de Paris – <http://www.paris.fr>) et qui relèvent de la compétence des mairies d'arrondissement.

Deux échelles seront privilégiées puisque nous nous focaliserons sur les Conseils de quartier du XVIII^{ème} arrondissement et, plus spécifiquement, sur le Conseil de quartier Goutte d'Or - Château Rouge.

Au préalable, une phase exploratoire permettra d'obtenir un cadrage général sur les logiques de mise en place, les modalités de fonctionnement ainsi que les résultats généraux des Conseils de quartier. Dans cette perspective, les informations données par la mairie de Paris fourniront un support adéquat (« Guide du conseiller de quartier », « Evaluation Conseils de quartier 2005 », « Evaluation Conseils de quartier 2006 »).

Objectifs de la phase d'entretien

- Les Conseils de quartier renvoient à des divergences d'organisation, de composition de mode de fonctionnement suivant les arrondissements. Nous nous intéresserons aux spécificités de ces structures dans le XVIII^{ème} arrondissement, et plus particulièrement sur le quartier de la Goutte d'Or ; comment et pourquoi elles ont été choisies ; Quels critères ont servi à la délimitation des huit territoires respectifs des Conseils de quartier ? La définition du nombre de Conseils et de leur délimitation spatiale ont-ils fait débats ?) ;

- Se renseigner sur leur composition, les procédés de « mobilisation citoyenne » qu'il privilégie (ou pas) et la temporalité de cette mobilisation ; dans ce cadre il s'agit d'obtenir la liste des conseillers de quartier et leurs coordonnées, quelles sont les caractéristiques sociales, « ethniques », de genre (parité ou divergence entre hommes et femmes), et d'âge des conseillers, certains se désistent-ils en cours de « mandat », pourquoi, et par qui sont-ils remplacés) ;

- S'interroger sur les attentes des élus et de l'administration (spécifiquement l'administration municipale) par rapport à la mise en place et l'exercice des Conseils de quartier ? Cerner le cadre de référence des élus vis-à-vis de la « démocratie participative » ? Tenter d'approcher un bilan de l' « ouverture démocratique » de Paris durant ces 4 dernières années.

Introduction

- Pouvez-vous vous présenter, préciser le poste dont vous êtes en charge et depuis quand vous y travaillez ?

Trois thèmes à aborder dans l'entretien

1. Logique de développement des conseils de quartier et fonctionnement

1.1 Enjeu politique (cadrage général)

1. Qu'est ce que vous entendez par « démocratie participative » ?
2. Cette notion s'inscrit t-elle dans un cadre de référence particulier ? Se réfère t-elle à des expériences ?
3. Quels sont les objectifs de la démarche participative entreprise depuis plusieurs années à Paris ?

4. Pourquoi et dans quelles conditions a été fait le choix de la mise en place des conseils de quartier (pourquoi cet outil en particulier) ?
5. Quelle place tient l'outil conseil de quartier dans cette démarche ?
5. Quels sont les objectifs poursuivis par la mise en place des conseils de quartier ? Dans ce sens, quelles sont vos attentes par rapport à l'exercice de ces structures ?
6. Plus localement, est-ce qu'il existe des attentes particulières à la mise en place des CQ à l'échelle du XVIII^{ème} arrondissement ? Et à l'échelle du quartier Goutte d'Or – Château Rouge ?
7. Comment ont été définis les Conseils de quartier de cet arrondissement ? Le nombre et la délimitation des territoires d'inscription des Conseils de quartier ont-ils fait l'objet de débats particuliers ?
8. Est-ce que le procédé de mise en place des Conseils de quartier de cet arrondissement a été différent de celui utilisé dans le reste de la ville ?

1.2 Composition

- président (un élu) Bureau de 6 membres issu du collège 1 (Qu'est ce que le collège 1 ?)
9. Les 6 membres représentent le « conseil d'administration », l' « exécutif » du CQ ?
 10. Quelles prérogatives recouvrent la présidence du Conseil de quartier ?
 - 24 habitants ou travailleurs tirés au sort parmi des volontaires dont 5 sur une liste d'étrangers non communautaires (Quelle population est désignée par « étrangers non communautaires » ?)
 11. Comment se déroule concrètement la désignation des représentants habitants ?
 12. Combien de candidats se sont présentés au poste de conseiller ? Recourent-ils les représentants associatifs (possibilité de doublon) ?
 13. Les conseillers de quartier sont-ils tenus de tenir ce poste pendant 4ans (durée du mandat), cette temporalité est-elle respectée ? Qui est parti, pourquoi ? Quelles sont les modalités pour se représenter ?
 - 10 représentants associatifs désignés par le CICA
 14. Sur quels critères sont désignés les représentants associatifs ?
 15. Qui sont-ils ? Sont-ils présents ? Sont-ils investis dans la démarche participative ? Plus ou moins par rapport aux habitants ?
 16. Y'a-t-il une mise en concurrence des différentes instances participatives avec l'intervention à ce niveau du CICA ?
 17. Existe-t-il des passerelles au niveau micro local, entre CQ, CICA, Comité de jeunesse, et au niveau de la ville avec Conseil de la citoyenneté des parisiens non communautaires, le conseil de la vie étudiante, l'observatoire de la mission locale et la mission démocratie locale ?
 - 4 personnes qualifiées représentants les institutions publiques
 18. Qui sont ils (élus, universitaires, représentants d'administration publique type CAF, DDASS) ?
 19. Sont-ils présents ?

Demander s'il existe un listing des conseillers de quartiers du XVIII^{ème}
 Demander s'il existe un listing des conseillers de quartiers du CQ Goutte d'Or/ Château Rouge (il existe, à télécharger sur le site de la mairie du XVIII^{ème}).

1.3 Fonctionnement et modalités d'exercice

Il y a 3 réunions/an prévues au minimum.

20. Combien en moyenne les Conseils de quartier se réunissent t-ils ?

21. Comment s'effectue le travail du conseil entre ces réunions ?

22. Organisation des CQ en commissions ?

23. Quels sont les thèmes et sujets abordés lors des réunions, sur quoi travail le Conseil de quartier ?

La charte générale décrète un budget alloué à chaque CQ s'élevant à 3305 euros pour les dépenses de fonctionnement, et, 8264 euros pour les dépenses d'investissement.

24. Comment est utilisé ce budget ? Comment se décide l'allocation des ressources du Conseil de quartier ?

25. Possibilité de mutualisation des budgets des différents CQ d'un même arrondissement. Est-ce le cas dans le XVIII^{ème} ?

2. Mobilisation citoyenne et échange entre élus et habitants

2.1 Une population cible des CQ ?

26. Pouvez vous dresser un « profil type » du conseiller de quartier ?

27. Quelles sont leurs caractéristiques sociales et « ethniques » (puis je employer ce terme tel quel ?) ? Sont –ils plutôt des hommes ou des femmes ? Quelles sont les tranches d'âges les plus concernées par l'investissement au sein des Conseils de quartier et l'action en elle-même de la structure ?

2.2 Une ou des voix habitantes ?

28. Comment se déroulent les conseils ?

29. Quelles questions et sujets sont débattus ? Y'a-t-il des sujets plus polémiques que d'autres, plus difficiles à aborder, où le consensus est difficile à trouver entre les différentes parties ?

30. Est-ce que la « voix habitante » apparaît homogène ? Distinguez vous des groupes d'habitants, divergents au sujet de leurs positionnements, de leurs objectifs ?

2.3 Echange de savoirs, mobilisation de compétences et travail partagé

31. Comment s'instaure concrètement le dialogue entre habitants, élus, associations et personnes qualifiées ?

32. Est il facile de faire travailler les parties engagées dans les conseils ?

Le CQ répond à un objectif consultatif, c'est une instance de proposition (je pourrais faire glisser ce questionnaire dans la dernière partie)

33. Quelles sont les relations entretenues entre conseil de quartier et mairie d'arrondissement ?

34. Comment remontent et/ou descendent des infos entre mairie et CQ ? Comment se déroule la collaboration entre mairie et CQ ?

35. Peut-on parler du CQ comme « force de proposition » ? Comment concrètement sont entendues ces propositions au niveau de la mairie d'arrondissement ? Dans quelle mesure ces propositions influencent les décisions et politiques municipales ?

3. Résultats de l'action des CQ et évaluation du dispositif

36. Quel bilan faites vous de la démarche participative entreprise depuis plusieurs années ?
37. Quels sont les résultats les plus significatifs, à votre avis, de l'action des CQ ?
Exemples ?
38. Le CQ a-t-il contribué à changer ou infléchir des projets municipaux, sur quels thèmes ?
Dans quelle mesure ces propositions influencent les décisions et politiques municipales ?
39. En quoi vous semble-t-il utile ?
40. Permettent ils le développement d'une culture de la participation ?
41. Sont ils opérants en l'état ou nécessitent ils des recadrages ? Est-ce que les logiques de fonctionnement du CQ ont évolué depuis leur mise en place ?
42. En ces termes apparaissent ils comme des aboutissants suffisants en matière de démocratie locale ou sont ils un stade à dépasser dans l'objectif de démocratisation croissante de la vie locale ?

43. Quelle articulation avec la politique de la ville ?

Grille d'observation

L'objectif de la phase d'observation est de décrire le fonctionnement et la dynamique d'un conseil de quartier, à la fois sur l'instant – une réunion plénière ou une commission – et dans la durée – nous suivons un même conseil pendant un à deux ans. Cette grille d'observation ne doit pas être un cadre contraignant pour les observateurs mais vise à donner quelques orientations générales pour comparer différents conseils de quartier. Elle pourra être ainsi utilisée par d'autres observateurs que les étudiants chargés de chaque conseil, en cas d'indisponibilité de ces derniers à participer à une séance, et a vocation à être améliorée au fur et à mesure de nos observations sur le terrain.

L'observation de la vie d'un conseil de quartier s'inscrit dans une étude plus générale sur les conseils de quartier à Paris et dans certains arrondissements (17^e, 18^e et 20^e). L'observation approfondie des règles de fonctionnement, des interactions entre les acteurs et des sujets débattus dans un à deux conseils de quartier par arrondissement nous permettront de préciser des informations plus générales recueillies à l'échelle de Paris et des arrondissements, par le biais de lectures et d'entretiens (avec l' élu en charge de la démocratie participative et le chargé de mission au niveau parisien et quand ils existent à l'échelle des arrondissements).

A l'échelle du quartier, l'observation des séances plénières et d'une ou plusieurs commissions s'accompagnera d'entretiens semi-directifs avec chaque type d'acteurs prenant part au conseil (président, élu chargé de suivre le conseil de quartier, représentant de chaque collège, simple participant, éventuellement un ancien conseiller ayant cessé de participer).

1. Organisation de la séance

- Structure de la séance avec des repères de temps : introduction et principales étapes de discussion, temps pour chaque sujet, temps de débat et temps d'information.
- Quel est l'ordre du jour ? Qui l'a fixé ?
- Qui préside la séance ? Qui l'anime ?
- Y a-t-il un médiateur du débat ? Quel est son rôle : pacifier les échanges, pousser au débat, laisser les conflits s'exprimer ?
- Le conseil de quartier est-il un relais d'information municipale et des commissions, ou un centre de débat public ? Qu'est ce qui domine : l'information ou les échanges ?

2. Configuration de la salle

- Comment la salle est-elle organisée (schéma) ?
- Où se situent les élus et les conseillers de quartier ? La configuration de la salle instaure-t-elle une hiérarchie/séparation ou une confusion entre les conseillers de quartier et le public ? Met-elle en avant certains participants comme les élus ?

3. Participants

- Qui est présent dans la salle ? Estimation du nombre de présents (public et conseillers) et des caractéristiques générales de l'assemblée (genre, âge, origine "ethnique" et sociale) ? Une diversité ou une homogénéité des participants ?
- Qui prend la parole ? Estimation plus précise du genre, de l'âge, de l'origine "ethnique" et sociale, éventuellement de la profession (si la personne le précise).

- Comment les personnes qui prennent la parole se présentent-elles ? En tant qu'"habitant de", citoyen, au nom d'une association... Participent-ils en tant qu'individu ou citoyen organisé (militant associatif ou politique) ?
- Se procurer un listing des conseillers de quartier. Sont-ils présentés en début de séance ? Sont-ils tous présents (pour évaluer la temporalité de l'investissement du conseiller de quartier, qui n'est pas forcément observable mais peut être abordé en entretien) ?
- Y a-t-il des interactions entre les conseillers de quartier et le public ? Quelles sont la fréquence et la nature de ces échanges ?

4. Sujets débattus

- Quels sont les sujets débattus au cours de la séance ? Y a-t-il un sujet principal (dans cette séance et d'une manière générale dans le conseil de quartier) et des sujets annexes, ou une diversité des thématiques selon l'actualité du quartier ?
- Quelles thématiques suscitent l'intérêt ou le désintérêt de la salle ?
- Qui propose les sujets abordés ? L'émergence de sujets vient-elle d'une initiative des habitants ou d'une sollicitation de la mairie ? (pas forcément observable, voire en entretien)

5. Prises de parole

- Quantifier les temps de parole (élus, habitants, personnes qualifiées, associatifs) : un groupe/collège monopolise-t-il la parole ou les interventions se font-elles à parité ?
- Registre de parole : interpellation/plainte, proposition/action/suggestion, information (demande d'information ou message informatif). Quel type de registre domine ?
- Quelle est la part d'échanges entre habitants et élus/services sur le mode de questions/réponses ? Les habitants se placent-ils en acteurs ou en "représentés" ?
- Observe-t-on des comportements de type Nimby ? La défense d'intérêts particuliers domine-t-elle ou parvient-on à dépasser les intérêts individuels pour construire un intérêt collectif ? Certains acteurs incitent-ils à se déplacer vers l'intérêt général ? Qui sont-ils ?

6. Type de savoir mobilisé

- En reprenant la grille d'Yves Sintomer, quel type de savoirs citoyens sont-ils mobilisés et lequel domine : savoir d'usage, "bon sens", savoir professionnel diffus, contre-expertise militante, recours à des contre-expertises extérieurs, savoir commun, savoir politique.
- En fonction des registres de parole et des savoirs mobilisés, certaines interventions sont-elles rejetées et d'autres sont-elles valorisées ? Certaines interventions sont-elles, pour la salle, plus légitimes que d'autres ?

7. Ambiance générale

- L'atmosphère est-elle calme, bon enfant, animée/agitée, tendue ? La logique est-elle plus de confrontation ou de travail en commun ? D'où viennent les éventuelles tensions (de la part de qui, sur quels sujets) ?

- Les différents acteurs parviennent-ils à se comprendre : parlent-ils le même langage ou sont-ils sur des registres de parole différents voire inconciliables ? Recherchent-ils à défendre leur intérêt (individuel ou d'une association) ou à mutualiser leurs expériences et leurs connaissances ? Des difficultés de compréhension subsistent-elles ?
- Réactions de la salle lors des prises de parole : applaudissements, sifflements, calme plat... un conseil qui vit ou qui est amorphe ? Quelle est la dynamique du conseil de quartier ?

8. Observations post-conseil

- Qui rédige les comptes-rendus de séances ? A qui sont-ils envoyés ?
- Quels sont les moyens d'information et de communication du conseil de quartier (journal, site internet, minibus d'information...) : le conseil est-il fermé sur lui-même ou ouvert sur son quartier ?