



**17ème salon Primevère
rencontres de l'écologie et des alternatives
7, 8, 9 mars 2003 à Lyon**

**Conférence
« Démocratie participative : les conseils de quartier »**

Introduction par François Hannyoy, Directeur de l'Adels (adels@adels.org - www.adels.org)

Les conseils de quartier, ce peut-être tout et n'importe quoi. Posons nous alors la question de leur utilité quotidienne et de la perspective politique qu'ils ouvrent. Pourquoi créer de telles structures ? La démocratie électorale est en panne, les liens sociaux se délitent, un fossé se creuse entre les institutions et la population. Les citoyens veulent que cela change. À quelles conditions sont-ils un lieu de renouveau démocratique ? Cantonner les instances de quartier à une vision étriquée de la proximité, c'est décevoir l'appétit de participation citoyenne et passer à côté d'une ressource rare et inventive : l'expertise des habitants.

Riche de plus de quarante années d'observation des conditions d'exercice de la démocratie locale, l'Adels (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale)(1) et la revue Territoires(2) ont édité « Conseils de quartier, mode d'emploi » en s'appuyant sur les témoignages d'acteurs de nombreuses communes qui, bien avant la décevante loi Vaillant, tâtonnent toujours, se trompent souvent, réussissent quelquefois des avancées minuscules ou remarquables en matière de démocratie. Sans jamais appliquer de recettes. Une conférence de François Hannyoy de l'Adels.

Créée en 1959 à l'initiative d'élus locaux et de cadres de l'administration centrale et territoriale, l'Adels avait pour objet, avant la décentralisation, de réfléchir à un projet d'administration décentralisée qui favoriserait le dialogue entre les élus et les habitants, plutôt que de privilégier les rapports entre l'État et les élus. Plus tard, l'Adels a contribué à la création des groupes d'action municipale (groupes de citoyens en charge d'observer le fonctionnement des conseils municipaux), s'est engagée dans l'intercommunalité (en insufflant l'idée d'une intercommunalité de projets ouverte aux citoyens), avant de travailler sur l'influence des mouvements sociaux et internationaux sur les questions de démocratie (locale).

Qu'est-ce qu'un conseil de quartier ?

La loi Vaillant a rendu obligatoire la mise en place de conseils de quartier dans toutes les villes de plus de 80 000 habitants. Cette loi, votée dans la précipitation en 2002, n'a permis aucune avancée en la matière puisque des villes comme Rennes ou Bordeaux s'étaient dotées de telles instances depuis fort longtemps. Si l'association des maires de France n'avait pas opposé son veto à l'abaissement du seuil - par crainte de sortir d'une conception pyramidale de la vie politique - la loi aurait eu un caractère plus contraignant dans les villes moyennes où la mise en oeuvre des conseils reste facultative.

Historiquement, les habitants ont d'abord pris l'initiative de créer des comités de quartier (souvent de manière informelle). Le conseil de quartier est, quant à lui, une instance qui résulte d'une négociation entre les élus, les techniciens et les habitants. Au niveau des agglomérations, se superposent également des conseils d'arrondissement, des conseils de développement et des conseils économiques et sociaux locaux, autant de « millefeuilles » qui risquent de contribuer à atomiser les débats publics plutôt qu'à les dynamiser. Ces concrétions favorisent en effet le développement d'une information verticale et descendante alors qu'une circulation horizontale de l'information serait créatrice de lien social entre les structures et les habitants. François Hannyer estime d'ailleurs que les comités de développement de la loi Voynet sont en quelque sorte des rendez-vous manqués avec les habitants, notamment « parce que les conseils de quartier ne sont pas représentés en tant que tels dans ces comités et, ainsi, ne renforcent pas les liens entre l'agglomération et les quartiers ».

Le conseil de quartier, du mythe à la réalité

« De manière un peu mythique, les conseils de quartier pourraient être défini comme des endroits destinés à réinventer la participation citoyenne et à réinsuffler de la démocratie dans la vie locale » propose François Hannyer.

Du point de vue des élus, la fonction première d'un conseil de quartier est de recueillir « la plainte », selon un terme largement usité au Canada. Il permettrait donc de répertorier ce que les gens ont à dire (mauvaise qualité des services, de la police, de l'environnement). « À moins qu'il soit destiné à être un laboratoire d'idées et de propositions. Plus rarement, des élus imaginent que le conseil de quartier serait un des lieux de consultation avant la prise d'une décision (alors qu'à ce stade, les projets sont souvent « ficelés », la consultation servant à expliquer une démarche ou un projet). Plus étonnant encore, des élus envisageraient d'en faire des outils de la co-construction et de la co-élaboration des décisions publiques. Mais, à ce stade, nous sommes dans l'utopie ».

À l'opposé, la réalité serait moins optimiste. Pour les uns, le conseil de quartier est une instance venant d'en haut, les élus ne souhaitant pas en faire un outil de participation. Il « ne serait que le reflet du maire et de son équipe ». Pour d'autres, il risque de déstabiliser les services municipaux (en leur procurant plus de travail suite au recueil de la plainte). Il aurait également pour objet de contourner ou de juguler les associations locales (dont on sait qu'elles sont le creuset de l'opposition). Plus subtil encore, le conseil de quartier serait un moyen pour le maire de mettre à jour les contradictions entre les habitants, avant de prendre seul les décisions. Enfin, il serait un lieu de « surveillance des marges », un moyen de vérifier qu'il ne se passe rien dont il ne soit informé.

Le conseil de quartier serait une sorte de lieu d'expérimentation de la démocratie

Pourtant, entre le mythe et la récupération par le conseil municipal, la démocratie se construit chaque jour selon des règles qui ne sont pas figées. Ainsi, le conseil de quartier serait une sorte de lieu, au carrefour d'une volonté politique descendante (des élus soucieux de partager la construction publique) et ascendante (des habitants qui se retrouvent dans un espace prévu pour ça), qui viserait à atteindre deux objectifs :

- > Écouter ce que les gens ont à dire pour améliorer les services.
- > Faire se rencontrer, de manière équitable, trois expertises différentes autour d'un même projet : celle du maître d'ouvrage (l'élu qui décide), celle du maître d'oeuvre (l'architecte ou le technicien) et enfin celle des habitants, c'est-à-dire l'expertise d'usage. C'est en effet cette expertise sociale qui garantit l'utilité d'un équipement ou la pérennité d'une décision.
Pour être à la hauteur de ces espérances, le fonctionnement du conseil de quartier doit respecter trois règles essentielles de gestion :

- > Être un groupe démocratique. Si l'on s'en réfère à la définition de l'Éducation Populaire, un groupe est démocratique dès lors que l'autorité peut être remise en question et que sa composition ne relève pas de la volonté du chef (comme dans certains conseils où les membres sont nommés exclusivement par le maire). De plus, il doit clairement définir ses limites et son mode de fonctionnement : en son sein, il devra donc être discuté et décidé du règlement intérieur et des domaines d'intervention. En dernier lieu, un groupe n'est démocratique que s'il est ouvert sur l'extérieur et s'il ressemble à la population dont il est issu : il doit veiller à ce que tous les âges, tous les types d'habitats ou toutes les sensibilités associatives soient représentées, selon des règles définies par le groupe lui-même et non pas selon celles de la démocratie électorale.

- > Avoir un projet réel et sérieux. Dans certains cas, il devra donner un avis ou construire une proposition. Un conseil de quartier a toujours la possibilité de s'auto-saisir d'un sujet et d'en rendre compte aux élus, à condition toutefois qu'il ait les moyens de son investigation (secrétariat, moyen de communication, formation des membres, consultation d'experts...) pour se fabriquer un jugement et être à même de forger l'expertise sociale. « S'il ne s'octroyait que ce rôle de formation de l'opinion publique, le conseil assumerait déjà un rôle essentiel » poursuit François Hannover.

- > Ne pas limiter l'action du conseil au périmètre du quartier. Un habitant doit en effet pouvoir donner un avis argumenté sur la liaison de son quartier au centre-ville, sur la qualité de l'air ou de l'eau, sur les améliorations environnementales à faire en lien avec l'agglomération ou le Pays, etc.

Dépoussiérer les esprits, des élus comme des citoyens, et dépasser quelques bornes

En premier lieu, il est urgent d'élargir la géographie de l'intervention. À l'Adels comme dans d'autres instances, a longtemps prédominé l'idée que les citoyens retrouveraient le goût de la chose publique en s'impliquant dans leur

environnement immédiat, d'où un cantonnement de l'exercice de la démocratie participative aux questions de proximité, les enjeux collectifs demeurant réservés aux élus issus de la démocratie électorale. « Il est nécessaire de dépoussiérer nos esprits, ceux des élus et des citoyens, pour enfin admettre que les problématiques sont intimement liées » (par exemple, les difficultés de fonctionnement de l'hôpital local ont à voir avec celles de la politique de santé). « Nous ne pouvons pas laisser croire que les citoyens accéderont à La Politique après avoir maîtrisé la démocratie participative. La désaffection des habitants pour la vie publique ne viendrait-elle pas du fait que les élus éprouvent des réticences à créer de vrais espaces de démocratie ? » À certains endroits, les habitants quittent les conseils au motif « que ce n'est pas intéressant ou qu'il y a des abus de pouvoir ».

En second lieu, la représentativité des habitants peut souffrir d'une autre forme que l'élection. Les élus hésitent encore à laisser les membres des conseils de quartier établir eux-mêmes les règles de la représentativité, sans doute parce qu'ils craignent de les voir s'ouvrir à « des habitants qui ne leur ressemblent pas ». À moins que, derrière ces débats, ne se profile la crainte du contre-pouvoir, qu'il serait souvent plus juste d'appeler « autre pouvoir ou autre légitimité », l'objet n'étant pas de contester le rôle du maire dans la prise de décision mais « d'exiger qu'il débâte largement en amont ». En matière sociale par exemple (accueil ou expulsion des étrangers, logement social...), la complexité des problématiques est telle que les élus doivent être à même de mesurer la portée des décisions qui, dans l'immédiat, peuvent satisfaire une partie de l'électorat pour, ensuite, faire naître des incompréhensions. « Pour éviter de se ranger derrière un consensus facile, il faudrait pouvoir créer les conditions d'un conflit fécond, toujours difficile à mettre en oeuvre tant notre culture reste éloignée de la gestion positive des conflits ».

Le troisième point intéresse l'évaluation des décisions généralement faites à posteriori. Les riverains d'un projet sont souvent interpellés sur la question du lieu d'implantation d'un équipement et rarement sur son opportunité (doit-on construire un nouvel aéroport ou un nouvel incinérateur?). Une évaluation plus prospective et moins tardive amènerait pourtant les citoyens à davantage s'intéresser à ce qui concerne leur environnement. À condition que les associations et les élus mettent à disposition les éléments qui permettent de se forger une opinion. « En Haute-Savoie, un travail important d'information avait été réalisé avant le référendum sur l'opportunité de rouvrir le tunnel du Mont Blanc. Malheureusement, le préfet a déclaré cette consultation illégale au motif que les habitants de Chamonix n'avaient pas à être consultés, la problématique concernant les transports nationaux et internationaux ». La municipalité de Bobigny a également conduit une expérience intéressante en proposant un sondage participatif aux 40 000 habitants. L'exploitation des 7 000 réponses et des débats par des sociologues a réellement permis de faire valoir les observations de l'opinion publique.

Enfin, personne ne peut plus se réfugier derrière l'argument du savoir ou du non-savoir pour justifier son non-engagement ou, si l'on est un élu, pour argumenter l'absence de consultation tant il est vrai que, particulièrement dans le domaine social, il n'existe pas de « en groupe » - ceux qui ont les connaissances ou qui s'engagent et de « hors groupe » - ceux qui ne savent pas ou qui attendent que les autres agissent. Au contraire, il est vital de développer en permanence les échanges entre les individus, entre les quartiers ou entre les communes, pour ainsi confronter les avis des citoyens à ceux des experts. Les conseils de quartier les plus dynamiques sont d'ailleurs ceux qui interpellent des experts, se saisissent de sujets

et donc instaurent des échanges entre « gens différents ». L'organisation pyramidale de la prise de décision (largement inspirée du droit divin) est une borne toujours difficile à dépasser, tant par les habitants (nous les avons élus, ils doivent agir) que par les élus qui acceptent rarement l'expertise des citoyens.

Est ce que « ça marche » les conseils de quartier ? Comment faire ? Comment sortir du « y-a qu'à faut qu'on » ?

« Aucun ne marche bien », confie François Hannover. La marge de manoeuvre est donc importante y compris là où ça semble fonctionner, c'est-à-dire là où existe une sorte de consensus mou, une absence de vigilance. De même, face à l'adversité, ou aux abus de pouvoir, les conseils de quartiers offrent un réel dynamisme. « Je rappellerai que cette structure est un excellent lieu pour entendre et prendre en compte ce que les gens ont à dire à travers le recueil de la plainte ».

À de nombreux endroits se pose aussi la question de l'animation qui, si elle est bien menée, limite la prise de pouvoir par un groupe d'habitants ou d'associations. Elle doit toujours être conduite par des professionnels formés à l'animation de groupe, exerçant leur fonction dans le cadre d'un mandat clairement délimité. En effet, un élu peut avoir des compétences dans le domaine de l'environnement par exemple, sans avoir la capacité d'animer un groupe de travail entre les élus, les techniciens et les habitants. Alors que certaines villes ont formé des emplois-jeunes pour remplir cette fonction, d'autres comme Lyon et Grenoble, ont initié des ateliers publics d'urbanisme (composés d'élus, d'architectes, de techniciens, d'habitants...) chargés de mettre en place une démarche de travail pour élaborer des propositions à soumettre aux élus décideurs. Les Belges ont quant à eux inventé les « écoconseillers », des experts extérieurs que les communes peuvent faire intervenir sur des crédits d'État pour les aider à expertiser un projet.

L'un des facteurs clefs du dynamisme des conseils de quartier réside enfin dans sa capacité à définir précisément son mandat avant chaque séance. Ainsi pourront être évitées la plupart des déceptions. « Pour que ça marche, poursuit François Hannover, il faut que tout le monde s'implique ; il ne peut y avoir des gens qui demandent et d'autres qui répondent ».

Formation des élus et lieux ressources

L'avancée de la démocratie participative, difficile à mettre en oeuvre tant elle nécessite des changements de comportements, ne sera effective que si les élus s'astreignent à faire un peu de formation. « Dès mon élection, j'ai participé à l'Association des Conseillères et Conseillers Municipaux du Rhône (ACMR)(3), organisme créé par des femmes », explique Christine Bisch, conseillère municipale. L'ACMR propose des formations techniques, sur l'urbanisme ou le social, et des modules de travail sur le « comportement ou les savoir être ». L'idée principale consiste à échanger sur les bonnes pratiques mises en oeuvre par les uns ou les autres, par exemple sur les conseils municipaux d'enfants ou la démocratie participative. Les formations se déroulent conjointement avec des experts et des personnes ressources oeuvrant sur le terrain.

La loi sur la formation des élus votée en 1996, permet aux communes d'utiliser 20% des indemnités versées sous forme de « subvention à la formation ».

Malheureusement, cette loi n'a aucun caractère contraignant et, à défaut d'utiliser ces ressources, la loi autorise les petites communes à s'adresser au Préfet pour qu'il débloque des aides sur le fond d'aide à la formation des élus. À l'Adels, organisme

agréé pour ce type de formation, « nous proposons que les élus ne viennent pas seuls suivre les sessions, mais qu'ils soient accompagnés de techniciens ou de représentant d'association ». La philosophie de cette démarche repose sur le fait que, en venant ainsi se former, les partenaires de la vie publique apprennent à fabriquer ensemble des décisions collégiales.

(1) Adels, 108-110 rue Saint-Maur, 75011 Paris. Tél : 01 43 55 40 05. Web : www.adels.org

(2) « Territoires » est une revue écrite par l'Adels et des acteurs locaux (élus, citoyens, militants associatifs, journalistes...) sur la question de l'observation et de l'exercice de la démocratie locale.

(3) Henriette Pastre, Présidente de l'ACMR. Tél : 04 78 57 15 88.
Secrétariat Association des Maires du Rhône (AMR) et de l'ACMR :
18 rue du Docteur Edmond Locard, 69005 Lyon.

Contactez également le « Forum des entrepreneurs de tranquillité publique » (c/o La Georges 30 cours Verdun 69002 Lyon) qui regroupe des parlementaires, des élus, des associations et des citoyens. L'objet est de constituer des groupes de travail sur des problématiques ciblées.