

LES COMITÉS DE QUARTIER, INSTRUMENTS DE DÉMOCRATIE LOCALE ?

PAR

François RANGEON

Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne
CURAPP - CNRS

Alors que la commune a été historiquement le berceau de la démocratie et de la citoyenneté, bien des observateurs déplorent aujourd'hui une "crise de la démocratie locale" qui se manifeste notamment par un déclin de l'intérêt du citoyen pour les affaires locales et par un accroissement de la distance entre les électeurs et leurs représentants¹. De nombreuses initiatives ont pourtant été prises tant par le législateur (instauration du référendum communal, démocratisation des enquêtes publiques, élargissement de l'accès du citoyen à l'information locale...) que par les élus locaux (création de nouvelles instances de participation des habitants, utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication...) pour tenter de revivifier la démocratie locale et de diversifier ses modes d'expression.

Parmi les instances participatives, les comités de quartier, dont l'existence est ancienne, méritent une attention particulière en raison de leur important développement au cours des années récentes dans de très nombreuses villes françaises². Leur vocation affichée étant de donner la parole aux habitants et

1. Sadran (P.), "Démocratie locale et décentralisation", *Mélanges Auby*, Paris, Dalloz 1992, p. 289 ; "La démocratie locale à l'âge du village planétaire", in Crozier (M.), Trosa (S.) (dir.), *La décentralisation. Réforme de l'Etat*, Ed. Pouvoirs Locaux, 1992, p. 56. Regrettant ainsi que "la démocratie locale s'éloigne du citoyen", le Chef de l'Etat a récemment estimé qu'un "souffle nouveau doit être donné à notre démocratie locale", discours prononcé à Rennes par Jacques Chirac le 4 décembre 1998, *Le Monde* 6-7 décembre 1998.

2. V. *supra* Gontcharoff (G.), "Le renouveau des comités de quartier".

de favoriser leur participation aux décisions locales, les comités de quartier se donnent explicitement pour mission de contribuer au développement de la démocratie locale, entendue aussi bien au sens d'espace public de débat que de partage et de transparence de la décision.

Il n'est pas certain pour autant que leur contribution au renouveau de la démocratie locale soit à la hauteur de leurs ambitions. En matière d'exercice de la démocratie locale, les comités de quartier souffrent en effet de trois handicaps majeurs : une faible représentativité, une inégale indépendance à l'égard du pouvoir municipal et une difficulté à étendre leur champ d'action et de réflexion au-delà du cadre restreint du quartier³.

En réponse à ces critiques, les comités de quartier mettent en exergue l'originalité de leur contribution à une "démocratie participative" conçue comme un complément critique de la démocratie représentative⁴.

Cette notion de démocratie participative est toutefois extrêmement ambiguë. Elle renvoie aussi bien aux modes de participation politique conventionnels qui constituent un approfondissement de la démocratie représentative (participation à la vie politique locale, aux différentes manifestations organisées par le pouvoir municipal, par les partis ou par les associations...) qu'aux formes d'action non conventionnelles (mobilisations, manifestations, contestations...) qui prennent le plus souvent une dimension revendicative et protestataire et se produisent dans des situations conflictuelles⁵. Entre ces deux formes d'action, les différences sont importantes, certains estimant même que "*l'intervention participative volontaire est à l'opposé de la réaction protestataire*"⁶.

L'originalité des comités de quartier est de se situer à la charnière d'une démocratie conventionnelle et d'une participation contestataire. Leur action illustre ainsi la tension qui existe aujourd'hui entre la démocratie représentative et la démocratie participative : elle relève à la fois d'une critique des insuffisances d'une démocratie représentative monopolisée par les élus⁷ et

3. Sellier (M.), "Les associations de quartier", *Publications de la Faculté de Droit et des Sciences politiques et sociales d'Amiens*, n° 7, 1976, pp. 115-136 ; Mayol (P.), "Les comités de quartier", *Esprit*, n° 9, 1976, p. 300.

4. Créée en 1976, l'association nationale des comités de quartier (le "Carnacq" : CARrefour National des Associations d'habitants et des Comités de Quartier) a centré son 19^e Congrès (Paris, 1994) sur le thème de la "démocratie participative". Le congrès précédent (Rennes, 1992) portait déjà sur la question de la "nouvelle citoyenneté".

5. CURAPP, *La politique ailleurs*, Paris, PUF, 1998 ; Neveu (E.), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 1996.

6. Bernard (P.), "Information et participation des citoyens dans l'administration locale", IFSA, *Administration : droits et attentes des citoyens*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 58.

7. En ce sens, la démarche des comités de quartier s'apparente à celle d'autres structures visant à faire intervenir des catégories d'acteurs traditionnellement exclues du jeu politique local : conseils d'étrangers associés (voir Delemotte (B.), Chevallier (J.) (dir.), *Etranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, 1996), conseils municipaux

d'un enrichissement du système politico-administratif local par son application au niveau du quartier⁸. Privilégiant les formes d'action conventionnelles (réunions d'information, rencontres périodiques avec les élus...) visant à influencer les décisions des élus sans remettre en cause leur légitimité, les comités de quartier mettent en œuvre une forme originale et pragmatique de démocratie de proximité principalement orientée sur la vie quotidienne dans les quartiers.

Bien qu'ils manifestent parfois une certaine méfiance à leur égard, en raison de la difficulté de canaliser leur force critique, les élus des grandes villes ont pour la majorité d'entre eux compris le profit qu'ils pouvaient tirer d'une collaboration étroite avec les comités de quartier. Ces derniers sont en effet susceptibles de constituer d'efficaces relais, leur permettant d'enraciner leur action dans la ville et de donner de leur gestion une image d'ouverture et d'écoute des habitants. Les comités de quartier ne sont d'ailleurs pas insensibles à cet intérêt que leur portent les élus, ainsi qu'en témoignent les débats qui ont eu lieu lors d'un récent congrès du CARNACQ centré sur le thème "Pour un partenariat communal" (Amiens 1996) et où, pour la première fois, des élus locaux ont été invités à participer.

Cette évolution est révélatrice de la relation complexe et ambivalente que les comités de quartier entretiennent à l'égard de la politique locale. Proclamant d'un côté leur indépendance à l'égard des partis et des pouvoirs politiques établis, ils revendiquent de l'autre le droit d'intervenir dans le champ politique local.

Situé aux marges de l'action politique, le fonctionnement des comités de quartier rend compte à la fois de l'attraction et des réticences de nombreux citoyens à l'égard de l'engagement civique, et de la volonté des élus d'encourager mais aussi de canaliser les formes non institutionnelles (mise à part la loi de 1901 relative aux associations, l'existence des comités de quartier n'est régie par aucun texte législatif ou réglementaire) de démocratie participative.

Plus largement, l'étude des comités de quartier conduit à s'interroger sur les conditions mêmes de possibilité d'une démocratie participative locale et sur sa compatibilité avec la démocratie représentative. Certains auteurs estiment que la participation des citoyens aux affaires locales peut être dangereuse pour la démocratie si elle aboutit au harcèlement constant des élus⁹ ; d'autres

(suite note 7) d'enfants et de jeunes (voir Blatrix (C.), "L'apprentissage de la démocratie. Les conseils municipaux d'enfants et de jeunes", CURAPP, *La politique ailleurs*, p. 72) ou encore conseils de sages. Voir Leylavergne (H.), *Démocratie locale et citoyenneté en droit public français*, thèse Lyon 2, 1998.

8. À ce titre, le développement des comités de quartier peut être rapproché de celui des mairies de quartier et des services publics de quartier.

9. Meynaud (J.), Lancelot (A.), *La participation des français à la politique*, Paris, PUF, 1961, p. 100 ; Godbout (J.), *La participation politique : leçon des dernières décennies*, Institut Québécois de recherches sur la culture, Québec, 1991, p. 24.

soulignent en outre que la démocratie de quartier porte en elle sa propre contradiction en raison de son incapacité à dépasser les particularismes au profit de l'intérêt commun¹⁰.

L'évolution récente des comités de quartier révèle toutefois leur volonté de passer d'une simple défense des intérêts des habitants du quartier à une prise en compte plus globale de l'aménagement urbain. Parallèlement, la décentralisation a montré que le local était devenu un lieu de production de l'intérêt général. Si plusieurs observateurs ont pu affirmer que l'objet principal de la décentralisation est de favoriser le développement économique local plutôt que celui de la démocratie locale¹¹, et que les villes ont pour mission prioritaire de fournir à leurs habitants des services publics locaux adaptés à leurs besoins plutôt que d'assurer la participation des citoyens aux affaires locales¹², d'autres en revanche mettent l'accent sur la fragmentation croissante du pouvoir local, sur "le passage d'une démocratie confisquée par les élites... à une démocratie éclatée tant dans ses lieux d'exercice que dans la nature de ses acteurs"¹³ et sur les effets positifs de la participation des citoyens à la décision locale¹⁴.

Faute de trancher entre ces différentes positions, cet article vise, à partir d'une enquête menée auprès des animateurs des comités de quartier de plusieurs villes françaises (Paris, Lyon, Grenoble, Tours, Nîmes et Amiens) et d'une analyse des débats qui ont eu lieu lors des récents congrès du CAR-NACQ, à dégager la spécificité de la contribution des comités de quartier au développement de la démocratie locale (I), tout en soulignant les limites et les ambiguïtés de cette contribution (II).

I - LA CONTRIBUTION DES COMITÉS DE QUARTIER AU DÉVELOPPEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Parmi les signes de renouveau de la démocratie locale, le cas des comités de quartier paraît particulièrement pertinent à observer dans la mesure où il s'enracine profondément dans l'histoire de nombreuses villes françaises. Après une période de relative mise en sommeil, les comités de quartier

10. Langrod (G.), "Local government and democracy", *Public Administration* vol. 31, 1953, p. 26.

11. Regourd (S.), "De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie", *RDP*, 1990, n° 4, p. 961.

12. Hill (D.-M.), *Democratic Theory and Local government*, London, Allen and Unwin, 1974, p. 17.

13. Duran (P.), Thoenig (J.-C.), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *RFSP*, 1996, n° 4, p. 612.

14. Palard (J.), "Gouverner de l'îlot à l'agglomération", *Le Courrier du CNRS* n° 81, 1994, p. 86 ; "Dynamique associative, intégration socio-spatiale et système politique", in Loinger (G.), Némery (J.-C.) (dir.), *Construire la dynamique des territoires*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 253.

connaissent aujourd'hui un nouvel essor (A) qui s'accompagne d'une diversification de leurs fonctions (B).

A) *Le renouveau des comités de quartier*

Les comités de quartier ne constituent pas un phénomène récent. Les premiers "syndicats de quartier" apparaissent à Bordeaux au début du siècle, dans le but de défendre les intérêts des habitants des quartiers. Au cours des années 20 se créent à Marseille et à Grenoble des "comités de quartier" (désignés par l'expression "conseils de quartier" dans d'autres villes) en réponse au phénomène d'urbanisation¹⁵. Il ne s'agit plus seulement de défendre les intérêts des habitants, mais aussi de consulter la population sur les projets d'aménagement du quartier.

Sous des intitulés divers ("associations de quartier", "conseils de résidents"...), des comités de quartier se développent dans la plupart des grandes villes françaises (Lyon, Rennes...) au cours des années 50. L'urbanisation des banlieues pendant la décennie suivante suscite la création d'associations d'habitants en particulier dans de nombreuses villes de la région parisienne.

Mais c'est au cours des années 70 que les comités de quartier connaissent une forte impulsion. Sous l'influence de l'exemple italien — de puissants conseils de quartier se sont constitués à Bologne et Pavie¹⁶ — des comités de quartier sont créés à l'initiative des habitants afin de lutter contre la spéculation immobilière, de protéger l'identité des quartiers et de dénoncer le centralisme excessif de l'administration des grandes villes. La ville de Grenoble, berceau des GAM (Groupes d'Action Municipale)¹⁷ est alors présentée comme la référence de la contestation d'un pouvoir municipal trop éloigné des préoccupations des habitants.

En 1976, les Unions des comités de quartier de Paris, Lyon, Marseille et Grenoble décident de fonder le CARNACQ en vue d'échanger leurs expériences et de promouvoir une culture commune de la démocratie de quartier. D'autres villes rejoindront ensuite le CARNACQ, dont les congrès réguliers joueront un rôle important dans la définition progressive d'une doctrine

15. Sellier (M.), article cité p. 117. C'est également au cours des années 20, alors que la planification urbaine tend à renforcer la différenciation et la spécialisation des quartiers, que les auteurs tentent de "naturaliser" les "quartiers". Voir Gaudin (J.-P.), *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1993, pp. 16 ss.

16. Kjellberg (F.), "A comparative view of municipal decentralization : neighborhood democracy in Oslo and Bologna", in Sharpe (J.-J.) (ed.), *Decentralist Trends in Western Democracy*, Sage Publications, 1980, pp. 81-118 ; Muret (J.-P.), "Pavie ou la décentralisation du pouvoir municipal", *Métropolis*, mai 1976, p. 41.

17. Sellier (M.), *Les groupes d'action municipale*, thèse Paris 1, 1975.

propre aux comités de quartier¹⁸. A la même époque, les comités de quartier se développent aux Etats-Unis et au Canada, notamment à Montréal et dans la ville nouvelle de Winnipeg¹⁹.

Si le développement des comités de quartier au cours des années 70 peut être rapproché des mobilisations urbaines, il doit aussi être mis en parallèle avec l'essor de la participation²⁰. Les comités de quartier s'inscrivent en effet dans un vaste mouvement de concertation et de participation des populations à la mise en œuvre des politiques urbaines. Dans le domaine du logement social, ce mouvement est notamment illustré par la mise en place des procédures HVS (Habitat et Vie Sociale) en 1976²¹.

Les comités de quartier apparaissent ainsi sous un double jour : instruments de contestation du pouvoir local, ils sont aussi des instances participatives visant une meilleure intégration des populations et contribuant à renforcer l'acceptation et l'efficacité des politiques locales. Cette deuxième tendance se développe aux cours des années 80, période pendant laquelle on assiste à une tentative de reprise en main des comités de quartier par les pouvoirs publics. La loi du 2 mars 1982 consacre, dès son article 1er, la notion de "participation des citoyens à la vie locale" et annonce des initiatives en ce domaine. Peu après, la loi PLM du 31 décembre 1982 institue des "comités d'initiative et de consultation d'arrondissement" dans les villes de Paris, Lyon et Marseille²².

A la même époque se met en place, dans le prolongement du rapport Dubedout²³, une politique nationale de "développement social des quartiers", suivie plus tard par un programme de développement des "services publics de quartier"²⁴. Parallèlement, de nombreuses villes redéployent leurs services municipaux en direction des quartiers sous la forme notamment de mairies de quartier, parfois associées à des conseils de quartier où siègent des représen-

18. Palard (J.), Sorbets (C.), *Réflexions évaluatives sur le 17^e Congrès du CARNACQ* (Nîmes 1990), CERVEL, 1990.

19. Hamel (P.), *Les mobilisations populaires urbaines*, Montréal, 1982 ; Quesnel (L.), "Les moyens de la démocratie locale : les conseils de quartier", *Actes du 20^e Congrès du CARNACQ* (Amiens, 1996), pp. 15-23.

20. Chevallier (J.) (dir.), *La participation dans l'administration française*, Publications de la Faculté de Droit et des Sciences politiques et sociales d'Amiens, n° 6, 1975.

21. Warin (P.), "La ville : contractualisation de la politique et participation des habitants", in *Quelle modernisation des services publics ?* Paris, La Découverte, 1997, p. 265.

22. Ces comités, qui regroupent des représentants des principales associations de chaque arrondissement, connaîtront toutefois des difficultés de mise en place. Voir Souchon-Zahn (M.-F.), "La représentation des arrondissements parisiens" in d'Arcy (F.) (dir.), *La représentation*, Paris, Economica, 1985, pp. 233-248 ; Charzat (M.), *Le Paris citoyen. La révolution de la démocratie locale*, Paris, Stock, 1998.

23. Dubedout (H.), *Ensemble refaire la ville*, Paris, La Documentation française, 1983.

24. Circulaire du 29 novembre 1991 relative à la mise en œuvre des projets de service public de quartier.

tants des habitants²⁵. Au cours des années 80, le quartier est souvent présenté comme un espace privilégié de renouveau démocratique et de participation des habitants et tend à devenir un véritable acteur administratif (des "chefs de projet" sont désignés pour coordonner l'action des services administratifs dans les quartiers sensibles).

Quelques années plus tard, le législateur renouvelle la consécration du principe de participation des habitants aux affaires locales dans les lois du 6 février 1992 (administration territoriale de la République), du 2 février 1995 (renforcement de la protection de l'environnement) et du 4 février 1995 (aménagement et développement du territoire)²⁶.

La double valorisation du quartier et du principe de participation constitue un contexte favorable au renouveau des comités de quartier. Dans les zones urbaines les plus touchées par l'exclusion et la violence, les comités de quartier se voient confier des missions d'intégration et sont parfois associés aux actions d'animation et de prévention de la délinquance²⁷.

Les nouveaux maires élus en 1995, moins réceptifs que leurs prédécesseurs à la rhétorique de la mairie-entreprise, insistent sur leur fonction de médiation sociale, et consacrent au développement de la démocratie locale une attention qui n'est pas de pure forme. Beaucoup suscitent la création ou le renouveau des comités de quartier et les associent plus étroitement à la préparation et la mise en œuvre des politiques locales.

Ces initiatives provoquent à la fois la méfiance et l'intérêt des comités de quartier, désireux d'accroître leur efficacité et leur audience sans pour autant perdre leur indépendance. Ces évolutions conduisent à une diversification des fonctions des comités de quartier et à une délicate recherche d'équilibre entre un rôle de contre-pouvoir et de relais des politiques municipales.

B) Les fonctions des comités de quartier

Confrontés au dilemme "contre-pouvoir ou courroie de transmission", les comités de quartier ont été amenés à renforcer leur indépendance tant à l'égard des équipes municipales que des partis politiques. Lors d'un récent congrès du CARNACQ, un ministre provoqua un tollé en qualifiant les comités

25. Ce fut le cas à Lille dès 1975.

26. Hélin (J.-C.), "Le citoyen et la décision d'aménagement", in Clam (J.), Martin (G.) (dir.), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, LGDJ, 1998, p. 91.

27. Donzelot (J.), Estèbe (P.), *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, éd. Esprit, 1994 ; Firchow (T.), "Politique de la ville et protection de la jeunesse", *Droit et Société*, n° 27, 1994, pp. 362 ss. ; Poinso (M.), "Politiques publiques face à l'exclusion sociale : expériences de participation des habitants dans le Nord-Pas-de-Calais", *Pouvoirs locaux*, n° 23, 1994, p. 68.

de quartier de "courroies de transmission". Le Président du CARNACQ lui répondit fermement qu'"il est évidemment tout à fait clair qu'au CARNACQ les comités de quartier sont des instances de réflexion, de propositions et d'actions en faveur du développement de leurs quartiers, [ce] qui va bien au delà de la transmission aux élus de messages sur l'humeur de leurs habitants"²⁸. Mais il récusait également la notion de contre-pouvoir, dans la mesure où "les comités de quartier ne souhaitent ni partager ni prendre le pouvoir, leur action est d'une autre nature, ils ne participent pas aux débats partisans".

Cette position est partagée par une large majorité des présidents de comité de quartier. A la question "quel doit être selon vous le rôle premier d'un comité de quartier ?" seuls 10% d'entre eux répondent "être un contre-pouvoir" alors que 70% choisissent la formule "donner la parole aux habitants"²⁹. Sans réduire le rôle des comités de quartier à un relais du pouvoir municipal, leurs animateurs souhaitent toutefois entretenir des contacts étroits et réguliers avec les élus. Ils revendiquent une indépendance qui n'exclut pas une proximité avec les élus. A la question "selon vous, les comités de quartier doivent être à l'égard de la municipalité totalement indépendants ou indépendants mais en contact permanent avec la municipalité ?" la plupart des présidents de comité de quartier (80%) choisissent la seconde alternative.

Les comités de quartier réclament avant tout l'exercice d'une influence réelle sur les décisions locales : "courroie de transmission, non ; contre-pouvoir, non ; participants incontournables à la préparation des décisions du pouvoir, trois fois oui"³⁰. Selon leurs animateurs, le rôle premier des comités de quartier est de permettre aux habitants de s'exprimer librement sur les projets des élus, notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement.

La conception de la démocratie locale partagée par les responsables de comité de quartier est celle d'une démocratie participative, le mot participation étant entendu essentiellement au sens de concertation. A la question "que signifie pour vous la démocratie locale ?", leur réponse tient en trois mots clés : information, liberté, concertation. Leurs réponses font apparaître une représentation de la démocratie locale mettant en présence trois partenaires (les élus, les comités de quartier, les habitants) qui interagissent selon le scénario suivant :

- en amont, les élus *informent* très tôt la population de leurs projets lors des réunions des comités de quartier ;
- au sein des comités de quartier, les habitants s'expriment en toute *liberté* sur ces projets et font part de leurs réactions aux élus ;

28. Rémond (J.), *Actes du 20^e Congrès du CARNACQ* (Amiens, oct. 1996), pp. 44-45.

29. Les 20% restants optent pour la formule : "faciliter la rencontre entre les élus et les habitants". Source : enquête par questionnaire menée auprès des Présidents de comités de quartier à l'occasion du 20^e congrès du CARNACQ, Amiens oct. 1996.

30. Rémond (J.), *op. cit.*, p. 45.

- les élus entament alors une phase de *concertation* avec les comités de quartier avant de prendre une décision définitive.

Ce scénario, plus proche des souhaits des présidents de comité de quartier que de la réalité, permet de mettre en lumière les trois fonctions principales que les comités de quartier entendent exercer :

- une fonction de *communication des informations*, que les séances publiques du conseil municipal, les bulletins municipaux et les médias locaux ne remplissent qu'imparfaitement, l'exercice de cette fonction supposant que les élus et les services municipaux acceptent de jouer loyalement le jeu de la transparence ;

- une fonction de *libre expression* des avis, propositions et critiques émanant de toutes les catégories d'habitants, le comité de quartier jouant ici le rôle de forum ouvert à tous ;

- une fonction d'*organisation du dialogue* entre les élus et les habitants, les comités de quartier ayant pour mission de susciter le dialogue, de le canaliser et de faire pression sur les élus pour les inciter à écouter et à prendre en compte les observations de la population.

Les comités de quartier se situent ainsi à mi-chemin entre un rôle d'instance consultative représentative des intérêts de la population et un rôle de groupe de pression relayant la mobilisation de certaines catégories d'habitants. Face à la légitimité des élus issus du suffrage universel, la légitimité des comités de quartier n'est pas fondée sur leur représentativité ni sur leur capacité d'expertise technique, mais plutôt sur leur faculté de mobiliser les habitants, de leur permettre de s'exprimer librement et de peser sur les décisions. La crédibilité et l'audience des comités de quartier reposent ainsi sur la permanence de leur action, sur leur force de critique et de proposition et sur la multiplication des occasions de contact entre les habitants.

C'est pourquoi les comités de quartier développent, parallèlement à leur fonction de concertation, une fonction d'animation. Pour étendre leur notoriété, ils organisent de nombreuses activités de loisirs destinées aux différentes catégories d'habitants (nouveaux résidents, personnes âgées, jeunes, étrangers...) souvent en liaison avec les associations du quartier (dîners dansants, spectacles, sorties culturelles, visites du quartier, conférences, clubs du troisième âge...). Certains comités de quartier diffusent également un bulletin d'information et distribuent régulièrement aux habitants des questionnaires leur permettant d'exprimer leur avis sur "les sujets d'ordre général ou particulier qui [les] préoccupent sur le quartier".

Ce rôle d'animation du quartier rejoint les fonctions de socialisation et d'intégration que remplissent les comités de quartier, et révèle ainsi une conception plus civique que proprement politique de l'exercice de la démocratie participative. Les comités de quartier n'entendent cependant pas être

réduits à un rôle de comité des fêtes. Pour leurs responsables, la démocratie participative ne se limite pas à une fonction d'animation et de débat : "*la démocratie locale*, affirme l'un d'entre eux, *c'est avoir le droit de critiquer, de contester l'omnipotence des élus*". Certains vont même jusqu'à revendiquer au profit des comités de quartier l'exercice d'une démocratie plus authentique que celle exercée par le conseil municipal : "*les comités de quartier, c'est la démocratie ; le conseil municipal, c'est l'exécutif*". Habituellement euphémisés, ces propos indiquent clairement l'existence d'une tendance de certains comités de quartier à rechercher une légitimité propre, concurrente de celle des élus et fondée sur l'existence d'une relation directe avec les habitants.

Cette tendance de certains comités de quartier à se poser en alternative à la démocratie locale représentative est toutefois marginale. Dans leur majorité, les comités de quartier préfèrent se cantonner à un rôle de complément de la démocratie représentative, posant ainsi eux-mêmes les limites de leur contribution au développement de la démocratie locale.

II - LES LIMITES DE LA CONTRIBUTION DES COMITÉS DE QUARTIER AU DÉVELOPPEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

L'apport des comités de quartier au renouveau de la démocratie locale est dans une large mesure fonction de leur légitimité et de leur crédibilité. Celles-ci reposent sur deux critères essentiels : la représentativité et l'indépendance. Pour être écoutés par les élus, les comités de quartier doivent faire la preuve de leur représentativité (A). Pour être crédibles auprès des habitants, ils doivent aussi démontrer leur indépendance et leur liberté de critique à l'égard des pouvoirs établis (B). Si l'indépendance des comités de quartier conditionne leur audience et par là leur représentativité, inversement le nombre, la diversité et la représentativité de leurs membres sont les garants de leur indépendance, car ils réduisent le risque de noyautage d'un comité de quartier par un parti politique, une association ou un groupe de pression.

A) La question de la représentativité

Le problème de la représentativité des comités de quartier peut être posé à plusieurs niveaux :

- tout d'abord celui du quartier comme espace géographique : le quartier représente-t-il un espace pertinent de démocratie ?
- ensuite celui des dirigeants des comités de quartier : leur mode de désignation et leur profil sociologique les rendent-ils représentatifs des habitants du quartier ?
- enfin celui des membres des comités de quartier : leur nombre et leurs caractéristiques leur permettent-ils d'exprimer fidèlement le point de vue de l'ensemble des habitants du quartier ?

La première condition d'existence d'un comité de quartier est la délimitation précise d'un territoire identifié par un nom, et la reconnaissance de l'exclusivité de la représentation de cet espace au profit d'un seul comité de quartier. Si certains quartiers ont une réalité historique profondément ancrée dans les représentations de leurs habitants, dans la plupart des autres cas, le quartier est une réalité mouvante et mal délimitée. Le plus souvent, le découpage actuel des quartiers résulte d'une décision des municipalités, qu'il s'agisse des effets d'une politique d'aménagement urbain (création de nouveaux quartiers ou rénovation de quartiers anciens) ou d'une décision de redécoupage des quartiers visant à dresser une carte équilibrée des comités de quartier³¹. Ce caractère récent et relativement arbitraire du découpage des quartiers rend aléatoire l'émergence d'un sentiment d'appartenance d'autant que le découpage des quartiers résulte rarement de l'initiative des habitants eux-mêmes³². Bien qu'aléatoire, le sentiment d'appartenance au quartier est toutefois plus fort que l'identification au canton urbain, pourtant représenté par un élu du suffrage universel.

L'extrême diversité des quartiers, tant sur le plan urbanistique que démographique et socio-politique, interdit toute comparaison de la représentativité des comités de quartier. Les chiffres de participation aux assemblées générales annuelles ou des adhésions aux comités de quartier indiquent cependant qu'ils rassemblent rarement plus d'un à deux pour cent de la population du quartier.

Pour pallier ce déficit quantitatif de représentativité, les comités de quartier mettent en avant deux critères plus qualitatifs : celui du désintéressement et du dévouement de leurs membres en faveur d'une démocratie de proximité, et celui d'un engagement bénévole à défendre les intérêts communs aux résidents d'un même quartier.

Ces deux critères sont toutefois très fragiles. Loin d'engendrer par elle-même la démocratie, la proximité peut aussi bien engendrer des clivages identitaires et des replis communautaires³³. De même, le seul fait de résider dans un

31. La taille des quartiers varie considérablement d'une ville à l'autre. A Belfort par exemple, la ville a été découpée en 1983 par la municipalité en 110 quartiers dotés chacun d'un conseil de quartier ("Les conseils de quartier à Belfort", *Territoires* n° 357, avril 1995). En 1991, le conseil municipal d'Amiens a découpé la ville en 22 quartiers, réactivant les comités de quartier existants et en créant d'autres là où ils n'existaient pas. La ville de Besançon ne compte quant à elle que 13 comités de quartier, celle de Clermont-Ferrand 7.

32. Il arrive cependant qu'un comité de quartier demande un redécoupage à la suite d'une augmentation de population. C'est ainsi qu'à Amiens un 23^e comité de quartier fut créé en 1996 à la demande des habitants, par subdivision d'un des 22 quartiers.

33. Koubi (G.), "Démocratie locale et pluralisme socioculturel", *Sciences de la société. Les Cahiers du LERASS*, n° 31, 1994, pp. 169-181. Comme le remarque F. Ascher : "la proximité est de moins en moins le critère caractéristique d'un ensemble urbain", "Territoires flous, intérêts collectifs multiples, contexte changeant : les nouveaux enjeux de la planification urbaine", in Saez (G.), Leresche (J.-P.), Bassand (M.) (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 57.

même quartier ne crée pas en lui-même un intérêt commun. Les habitants ne constituent pas un groupe homogène et la communauté de résidence ne crée pas pour autant une volonté d'action collective. Les comités de quartier n'ont rien d'un phénomène naturel, et les conditions favorables à la rencontre des habitants et à l'action en commun sont en permanence à construire et à inventer.

La représentativité des comités de quartier dépend largement de leur capacité à faire émerger cet intérêt commun à partir des revendications particulières des habitants. "Comment faire d'une revendication particulière un projet commun ?" tel est le défi que les comités de quartier sont appelés à relever³⁴. La démocratie locale participative peut ainsi être conçue comme un processus de transaction sociale visant à la production d'un intérêt commun³⁵.

Or précisément les comités de quartier ont tendance à se concentrer sur les problèmes de vie quotidienne dans le quartier (voirie, propreté...) et à privilégier les revendications particulières des habitants au détriment des problèmes généraux d'aménagement qui se posent à l'échelle de l'agglomération.

Les municipalités encouragent le plus souvent ce cantonnement des comités dans l'espace du quartier, gardant ainsi le monopole des questions d'intérêt commun. La démocratie locale participative repose pourtant sur le pari de la capacité de l'habitant du quartier à s'intéresser aux questions plus générales et à élargir son champ d'action et de réflexion.

La philosophie des comités de quartier se base sur un principe de subsidiarité, le niveau infracommunal étant perçu comme celui où se définissent le mieux les confrontations d'intérêts particuliers d'où peut émerger l'intérêt commun. La représentativité des comités de quartier implique la reconnaissance d'un double postulat :

- aucun individu et donc aucun intérêt particulier n'est *a priori* indigne de contribuer à la formation de l'intérêt commun ;
- l'intérêt commun ne doit pas être imposé par une décision autoritaire du pouvoir municipal, mais il doit émaner en permanence du corps social et résulter d'un processus continu d'ajustements successifs des intérêts particuliers.

Pour tenter de dépasser le cadre du quartier, les comités de quartier se sont regroupés, dans de nombreuses villes, en "unions" ou "fédérations". Toutefois les pratiques de réunions communes ou d'examen commun des grands projets urbains restent encore rares, la logique de fonctionnement des comités de quartier demeurant une logique à dominante particulariste³⁶.

34. Actes du 18^e Congrès du CARNACQ, "Pour une nouvelle citoyenneté", Rennes, 1992, p. 13.

35. Cf. *supra* Blanc (M.), "Participation des habitants et politiques de la ville" ; "L'invention de la démocratie locale", in Blanc (M.) (dir.), *Vie quotidienne et démocratie*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 261-292.

36. L'examen des questions traitées par les comités de quartier montre que la très grande majorité d'entre elles porte exclusivement sur l'espace interne au quartier.

Pour faciliter une montée en généralité des problèmes internes au quartier, les animateurs des comités de quartier devraient disposer d'une légitimité institutionnelle suffisante pour leur permettre d'arbitrer entre les intérêts particuliers et de se saisir des questions plus générales. En pratique, les présidents de comité de quartier ne disposent généralement pas d'une telle légitimité. La majorité des comités de quartier étant régis par la loi de 1901 sur les associations, les présidents sont le plus souvent élus, ainsi que leur bureau, par les seuls adhérents ayant réglé leur cotisation³⁷.

Il n'est pas rare que les municipalités soient tentées d'intervenir dans ce processus de désignation, notamment en suscitant des candidatures : "*les comités de quartier sont des relais, puisque des gens de confiance y ont été placés*" reconnaît ainsi un élu local³⁸. Dans ces conditions, les présidents des comités de quartier risquent de présenter des caractéristiques plus proches de celles des élus locaux que des habitants du quartier. Les dirigeants des comités de quartier sont-ils effectivement représentatifs des habitants ?

Une enquête menée auprès des présidents de comités de quartier de sept villes françaises (Paris, Lyon, Lille, Grenoble, Nîmes, Amiens et Tours) permet d'en esquisser le profil. Il s'agit d'un homme (dans 80% des cas), retraité (pour la moitié d'entre eux, l'âge moyen étant de 60 ans) ayant exercé une profession libérale ou une activité d'encadrement dans le secteur public ou privé (dans 40% des cas). A la question "les représentants des comités de quartier devraient-ils être élus au suffrage universel par l'ensemble des habitants du quartier ?", la très grande majorité d'entre eux (85%) répond par la négative. Ils craignent en effet de s'engager dans un processus électoral qui risquerait de politiser les comités de quartier et d'engendrer des conflits de légitimité avec le conseil municipal. Les rares exemples d'élection des responsables de comité de quartier au suffrage universel (Mantes-la-Jolie en 1993, Rouen en 1996...) ne leur paraissent pas probants, la participation électorale ayant été faible et l'autorité des comités de quartier n'ayant guère été renforcée.

Les caractéristiques des représentants des comités de quartier indiquent une très faible représentation des jeunes, des femmes, des étrangers et des personnes issues de milieux modestes. Les valeurs mises en avant par les comités de quartier (capital relationnel, compétence, bénévolat, disponibilité) favorisent les personnes qui disposent de loisirs suffisants pour s'investir dans les activités d'animation des comités de quartier. La notoriété avantage également les candidats résidant depuis longtemps dans le quartier et qui y ont déjà exercé des responsabilités associatives. Ces caractéristiques expliquent le fait que

37. Toutefois certains comités de quartier invitent l'ensemble des habitants du quartier à participer à la réunion au cours de laquelle le bureau est élu. D'autres pratiquent la formule de l'adhésion gratuite.

38. Propos d'un adjoint au maire d'une grande ville française, cités par Guérin (C.), *Légitimation des leaderships urbains et représentations de réussite*, thèse Bordeaux IV, 1998, p. 250.

l'élection des représentants s'opère le plus souvent de manière consensuelle et pacifique³⁹. Dans les quartiers périphériques, on note la présence à la tête des comités de quartier de représentants issus d'une population plus mobile appartenant aux couches moyennes et techniciennes, mais la présence des jeunes et des milieux populaires n'est guère plus importante qu'ailleurs.

A un degré moindre, les mêmes remarques peuvent s'appliquer à l'ensemble des membres des comités de quartier. Une faible partie de la population des quartiers participe régulièrement aux réunions des comités de quartier. La participation est plus forte lorsque le maire est présent et lorsqu'un important projet d'aménagement mobilise la population.

La représentativité des comités de quartier est donc réduite, ce handicap n'étant que partiellement compensé par leur dynamisme. Leurs dirigeants mettent en exergue leurs capacités de mobilisation et d'influence : *"les comités de quartier (...) ne revendiquent pas une représentativité corrélatrice à leur nombre d'adhérents ou aux titres de leurs animateurs. Leur seule représentativité est issue de leur capacité à rassembler des citoyens pour animer un quartier et pour proposer des améliorations à leur cadre de vie ou des modifications aux projets élaborés dans ce sens par les responsables élus"*⁴⁰.

Cette capacité d'action ne repose pas seulement sur le bénévolat des membres des comités de quartier, mais aussi sur l'aide matérielle que leur apportent les municipalités. Disposant de très faibles ressources propres, les comités de quartier sont largement dépendants des subventions accordées par les mairies, ce qui risque de mettre en cause leur indépendance.

B) La question de l'indépendance

La question de l'indépendance des comités de quartier se pose principalement à l'égard du pouvoir municipal qui leur attribue une aide financière, met à leur disposition un local et parfois même un agent municipal pour assurer les tâches de secrétariat.

Toutefois cette dépendance matérielle n'est pas acceptée par tous les comités de quartier, certains préférant se contenter de leurs propres ressources afin de garder une entière liberté de critique à l'égard du pouvoir municipal. En outre, la plupart des municipalités ont compris qu'un comité de quartier trop servile risquait d'être peu crédible aux yeux de l'opinion publique. C'est pourquoi plusieurs municipalités (Grenoble, Clermont-Ferrand, Amiens,

39. Il arrive toutefois que de violents conflits opposent les candidats et que les résultats électoraux fassent l'objet de vives contestations. C'est le cas notamment lorsqu'un groupe de nouveaux résidents tente de prendre le pouvoir dans le comité.

40. Rémond (J.), *op. cit.*, p. 44.

Nîmes, Montreuil...) ont signé au cours des années 90 une "Charte" ayant pour objet de préciser leurs relations avec les comités de quartier.

Ces chartes, qui émanent le plus souvent d'une initiative conjointe du pouvoir municipal et de l'Union locale des comités de quartier, contiennent trois types de dispositions :

- les unes fixent les droits et devoirs des partenaires : le conseil municipal s'engage ainsi à informer les comités de quartier de tout projet d'aménagement concernant le quartier dans les délais qui permettent une réelle concertation, en échange le comité de quartier s'engage à examiner ce projet et à informer la municipalité des avis de ses membres ;

- d'autres visent à garantir l'indépendance des comités de quartier : la charte des comités de quartier d'Amiens pose ainsi une interdiction du cumul des mandats de membre du conseil municipal et de membre du bureau d'un comité de quartier, cette interdiction de cumul ne concernant à Montreuil que les présidents des comités de quartier ;

- d'autres enfin ont pour objet d'organiser les procédures de concertation entre les élus et le comité de quartier : la municipalité s'engage ainsi à tenir des réunions publiques régulières dans les quartiers, à enregistrer toutes les demandes émanant des comités de quartier et à y apporter une réponse "dans les meilleurs délais"⁴¹.

Les présidents de comité de quartier sont en grande majorité favorables à de telles chartes qui permettent de renforcer la légitimité des comités par une reconnaissance officielle de leur rôle. Mais d'autres s'interrogent : en recherchant la caution des pouvoirs locaux, les comités de quartier ne risquent-ils pas de perdre en partie leur autonomie ? Ces chartes représentent en effet une contrainte non seulement pour les conseils municipaux mais aussi pour les comités de quartier qui voient leur liberté de critique encadrée et canalisée. En octroyant au comité de quartier une reconnaissance officielle, quasi-institutionnelle, la charte leur confère, à l'égard des autres associations du quartier, une priorité implicite dans le processus de concertation avec les élus⁴². Erigés en interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics locaux, les comités de quartier risquent d'apparaître comme des instances annexes du conseil municipal.

41. En vue de généraliser de telles chartes, une proposition de loi instituant une "charte de la citoyenneté" a été déposée sur le bureau de l'Assemblée Nationale par le député Antoine Joly, à l'initiative du CARNACQ. Mais cette proposition n'a pas été inscrite à l'ordre du jour (Assemblée Nationale, proposition de loi n° 2923 du 26 juin 1996).

42. La charte des comités de quartier d'Amiens, signée en 1994, précise dans son article 1er qu'"il ne peut y avoir qu'un seul comité par quartier reconnu par l'Union des comités de quartier". Mais la priorité de concertation ne constitue en aucun cas une exclusivité. L'article 11 de la charte pour le développement de la démocratie locale signée entre la ville de Clermont-Ferrand et l'Union des comités de quartier en 1996 précise : "la présente charte ne comporte pas d'exclusivité au profit des comités de quartier, la ville demeurant libre d'organiser toute forme de concertation avec des associations ou des comités de quartier qui n'adhèrent pas à l'Union".

La question de l'indépendance des comités de quartier à l'égard du conseil municipal rejoint ainsi celle de leurs relations avec les associations. Les comités de quartier peuvent aussi bien constituer un relais efficace qu'un écran pour les associations présentes dans le quartier. Une municipalité peut être tentée d'utiliser les comités de quartier, surtout s'il s'agit de partenaires fiables et peu contestataires, pour étouffer les critiques des associations. Inversement, des associations favorables ou opposées à la majorité municipale peuvent tenter de prendre le contrôle d'un comité de quartier pour élargir leur audience.

Sur ces différentes hypothèses, les statuts des comités de quartier et les chartes sont muets. En pratique, les conflits entre les comités de quartier et les associations sont assez rares, les comités de quartier prenant soin de ne pas empiéter sur les activités des associations et de relayer leurs revendications auprès des pouvoirs municipaux.

La question de l'indépendance des comités de quartier se pose également à l'égard des partis politiques. De même que le GAM ont pu, au cours des années 70, contribuer au renouvellement du personnel politique local, les fonctions de responsable des comités de quartier débouchent parfois sur des fonctions politiques électorales⁴³. Certaines chartes posent explicitement l'interdiction pour "tout élu politique d'exercer des responsabilités au sein d'un comité de quartier"⁴⁴ et proclament de manière ostentatoire que "les comités de quartier sont autonomes et indépendants"⁴⁵. Inversement certaines municipalités imposent la présence d'élus municipaux à la tête des comités de quartier⁴⁶. Mais il s'agit le plus souvent dans ce dernier cas de comités de quartier initiés par le pouvoir municipal et qui échappent à la logique associative qui règle de fonctionnement des comités étudiés dans cet article⁴⁷.

Les comités de quartier trouvent à la fois leur force et leurs limites dans leur attitude ambiguë à l'égard du politique. Leurs proclamations d'indépendance et d'apolitisme rassurent les bénévoles qui souhaitent s'engager dans un militantisme civique de terrain, plutôt qu'idéologique et partisan. Mais leur méfiance à l'égard du politique les écarte des scènes de décision locales et limite leur capacité d'influence.

43. C'est ainsi qu'à Amiens, les deux premiers présidents de l'Union des comités de quartier furent successivement candidats l'un au conseil municipal, l'autre au conseil général. De même l'ancien président de l'Union des comités de quartier de Nîmes est ensuite entré au conseil municipal de cette ville.

44. Charte des comités de quartier d'Amiens, article 2. La légalité d'une telle disposition paraît douteuse, car elle ne s'appuie sur aucun texte législatif ou réglementaire en vigueur.

45. *Id.* art. 3.

46. Ainsi à Creil les sept "conseils de résidents" mis en place par la ville en 1994 sont tous présidés par un adjoint au maire. A Besançon, les comités de quartier sont co-présidés par un conseiller municipal désigné par le maire et par un représentant élu par les membres du bureau du comité de quartier.

47. Pour une distinction entre les comités de quartier "municipaux" et les comités de quartier "associatifs", voir l'article de G. Gontcharoff.

On peut ainsi, en conclusion, s'interroger sur les fonctions réelles des comités de quartier. Servent-ils principalement à partager le pouvoir local ou à produire de la légitimité et de la sociabilité ? Par delà les discours convenus sur les vertus de la participation, il n'est pas certain que la finalité première des comités de quartier soit bien le développement de la démocratie locale. Leur mission, estime un élu, "*est de répondre à la situation sociale, aux difficultés de communication des populations, au manque de régulation sociale spontanée*"⁴⁸. En ce sens, les comités de quartier seraient plutôt les acteurs d'une "*démocratie fonctionnelle*"⁴⁹ que d'une véritable démocratie participative fondée sur une redistribution du pouvoir local. L'essentiel de la population ne se sent guère concernée par l'action des comités de quartier qui mobilisent une frange de population prédisposée au dialogue avec les élus. Leur influence sur le pouvoir local n'est que marginale et ne remet pas en cause les grands équilibres du système représentatif local.

Pourtant le nouveau dynamisme des comités de quartier, l'extension progressive de leurs fonctions et l'intérêt croissant que leur portent les élus sont les indices d'une amorce de transformation des modes de gouvernement urbains. Dans de nombreuses villes, les comités de quartier sont devenus des partenaires critiques incontournables pour les élus, et leur crédibilité auprès des habitants s'est accrue. Malgré leurs limites, les comités de quartier occupent une place non négligeable dans le processus émergent de réaménagement du pouvoir local, et ils ouvrent par leur action quotidienne de nouvelles perspectives à l'invention de la démocratie locale participative.

48. Guérin (C.), thèse précitée, p. 250.

49. Gaudin (J.-P.), "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?" *RFSP* n° 1, 1995, pp. 31-56.