

LE RENOUVEAU DES COMITÉS DE QUARTIER

PAR

Georges GONTCHAROFF

Journaliste

Conseiller de la rédaction de la revue "Territoires" (ADELS)

Au moment des élections municipales de 1995, l'ADELS¹ a publié une série de propositions pour alimenter des débats relatifs à la démocratie locale. Une centaine de groupes locaux se sont saisis de ce document, pour des utilisations très variées. Après les élections, des équipes locales ont retrouvé certains de leurs membres élus : majoritaires, minoritaires dans la majorité, opposants... D'autres collectifs ne se sont pas présentés ou n'ont pas eu d'élus, mais la plupart d'entre eux continuent d'observer, de contester le pouvoir local et de se préparer pour la prochaine échéance. Beaucoup de ces groupes, quels que soient leur statut et leur situation locale, ont demandé à l'ADELS de rester en lien et de continuer d'alimenter la réflexion collective. C'est pourquoi l'ADELS a créé "l'Observatoire des Initiatives Locales de citoyenneté".

Ce dernier a choisi comme premier objet d'étude les "instances de quartier", conseils, comités et autres, que la période voyait se régénérer ou se créer. Une cinquantaine de villes ont été visitées, donnant lieu chacune à la rédaction d'une fiche détaillée, à la suite d'entretiens avec différents acteurs. L'idéal était de recueillir, simultanément, le discours des élus locaux et celui des habitants engagés dans ces instances. Nous avons pu réaliser ce double regard, presque toujours contradictoire, dans un certain nombre de villes, mais pas dans toutes. Parfois, nous n'avons enregistré que les propos du pouvoir. Dans d'autres cas, nous n'avons obtenu que le discours des habitants.

1. Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale.

Mais, nous avons constamment travaillé sur le croisement dialectique entre ce que nous avons appelé "le mouvement descendant" (du pouvoir vers les habitants) et "le mouvement ascendant" (des habitants vers le pouvoir).

En guise d'étape, nous avons organisé, en novembre 1996, une journée nationale de réflexion, au cours de laquelle les représentants d'une trentaine de villes ont échangé sur quelques thèmes majeurs².

L'étude s'est poursuivie ensuite, en enquêtant dans de nouvelles villes et en approfondissant les premières questions qui s'étaient dégagées. C'est à partir de ces matériaux que nous avons élaboré les réflexions qui suivent. C'est volontairement que nous n'avons pas cité de villes en face des remarques, mais une telle corrélation pourrait être établie³.

LE MOUVEMENT "ASCENDANT" ET LE MOUVEMENT "DESCENDANT" DANS UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

Le principe conducteur de cette réflexion est que la concertation (et parfois aussi la participation) entre le pouvoir local et les habitants résulte de la rencontre de deux mouvements :

— un mouvement que nous appellerons "ascendant", qui part "du bas", c'est-à-dire de la population qui "s'auto-organise" à l'échelle d'un quartier, notamment à travers la forme associative de la loi de 1901, et qui cherche à influencer, d'une manière ou d'une autre, le pouvoir local en place ;

— un mouvement que nous appellerons "descendant" qui part "du haut", c'est à dire du pouvoir local (municipal) et qui cherche à atteindre la population, notamment à travers la médiation de structures de quartier.

Les études menées dans une cinquantaine de villes illustrent l'extrême variété des rapports entre les deux mouvements :

— tantôt le mouvement ascendant est dominant, mais il ne rencontre guère de compréhension, de reconnaissance de la part du pouvoir. L'aspiration démocratique se heurte au mur de l'autoritarisme et/ou de la technocratie, qui savent ce qui est bon pour les citoyens, mais n'entendent pas ou n'entendent guère leur donner la parole ;

2. Les numéros de décembre 1996 et janvier 1997, de la revue *Territoires* (publiée par l'ADELS) en rendent compte.

3. Chaque ville donne lieu à une fiche détaillée (5 à 10 pages) ronéotée et à une fiche de résumé, publiée dans le numéro de décembre 1996, de *Territoires*.

— tantôt le mouvement descendant est dominant ; c'est le pouvoir qui organise les quartiers, qui les dote de structures qu'il a lui même définies et qui contrôle étroitement le système ;

— tantôt les deux mouvements sont plus équilibrés et la relation entre eux se contractualise de manière plus ou moins formelle, au travers d'une série de compromis dont l'histoire peut être racontée.

Cette dialectique entre le mouvement ascendant et le mouvement descendant s'enrichit d'une perspective historique. Il nous semble que, dans la plupart des cas, la période 1970-1980, celle des luttes urbaines et d'une première génération des instances de quartier, est marquée par la prédominance du mouvement ascendant. Au contraire, la période récente, celle d'une deuxième génération d'instances de quartier, est marquée par la volonté organisatrice du pouvoir local, c'est-à-dire par la domination du mouvement descendant.

Nous allons tenter d'illustrer cette distinction, au travers d'un certain nombre de problèmes concrets qui se posent à propos des instances de quartier.

LE DÉCOUPAGE DES QUARTIERS SOUMIS À DES LOGIQUES DIFFÉRENTES ET À UNE HISTOIRE

Dans beaucoup de villes le découpage des quartiers est considéré "comme très ancien", comme "imposé par les faits". Il résulte de facteurs parfois géographiques, comme par exemple, un quartier établi sur un plateau, alors que le centre ville est en contrebas, de facteurs parfois historiques, comme le noyau du centre-ville autour duquel les boulevards redessinent les anciens remparts, comme les "anciens villages" qui ont été intégrés progressivement à l'organisme urbain, mais qui survivent partiellement autour de leur ancien clocher, de facteurs parfois urbanistiques, comme les quartiers délimités par des "ruptures urbaines" fortes : grande voirie, voies ferrées..., comme les quartiers construits à la même époque, dans une architecture uniforme (un lotissement, un grand ensemble, un quartier "péri-central" du début du siècle, un quartier pavillonnaire de la loi Loucheur).

Mais, dans les discours dominant des facteurs sociologiques et principalement "le sentiment d'appartenance". Ce sentiment est particulièrement fort dans d'anciennes communes qui ont été fusionnées, à une période plus ou moins lointaine, avec la ville-centre. Les habitants se disent, se sentent, de tel quartier. C'est dans ce cadre qu'ils appréhendent les problèmes de leur cadre de vie, les problèmes de leur vie quotidienne. C'est dans ce cadre, et pas dans un autre, qu'ils entendent s'organiser et agir, selon ce que nous avons appelé "le mouvement ascendant". Autrement dit, des quartiers ont une histoire, parfois longue. Dans les quartiers périphériques d'habitat social, certaines instances de quartier qui fonctionnent encore actuellement se sont, par

exemple, constituées au moment de l'occupation des lieux, avec les premiers habitants, aux temps héroïques des "lutttes urbaines". Des conseils de résidents, des syndicats de copropriétaires, notamment dans les lotissements, constituent l'amorce des instances de quartier. Au sentiment d'appartenance, s'ajoute le désir de défendre "*des intérêts individuels coalisés*", parfois même des "intérêts collectifs", autant vis-à-vis du bailleur de logements que vis-à-vis du pouvoir local.

Les équipements de voisinage (Centre Social, Maison des Jeunes et de la Culture, Maison pour Tous...) structurent souvent l'espace urbain. Le quartier se constitue progressivement autour d'eux, par la zone urbaine dans laquelle ils drainent leurs usagers et leurs militants, dans laquelle ils fédèrent la vie associative du voisinage, grâce au réseau des *convivialités* qu'ils savent animer et des *solidarités* qu'ils savent mobiliser. L'histoire de l'instance de quartier recouvre largement celle de l'équipement, car ce sont les mêmes militants qui font vivre les deux structures.

Dans d'autres villes où ces découpages spontanés ne sont pas évidents ou plus faibles, dans celles aussi où le pouvoir agit de manière plus autoritaire, en prêtant moins attention à l'existant préalable, la commune peut procéder à "*des découpages venus d'en-haut*". Le cadre cantonal, par exemple, dans quelques grandes villes est imposé par commodité : c'est l'espace politique de la circonscription électorale. Il peut être intéressant de faire coïncider le maillage de la concertation avec le maillage politique, surtout quand les conseillers généraux sont aussi conseillers municipaux (de la majorité !). Ailleurs, les principes d'un découpage venus du pouvoir résultent d'une vision classique "de rationalité gestionnaire", à la fois administrative et technocratique. On admet mal, par exemple, que les quartiers aient des tailles, des nombres d'habitants et des consistances très diverses. On retrouve ici les tentations d'uniformisation qui caractérisent tout notre système institutionnel.

S'y oppose la reconnaissance pragmatique des spécificités qui entrave l'uniformisation. Le ou les quartiers du centre-ville historique dispose(nt) d'instances de quartier qui sont dominées par les commerçants et les "défenseurs des vieilles pierres" qui entendent préserver et animer le patrimoine et en tirer un profit par le tourisme. Les quartiers périphériques d'habitat social se sont souvent structurés autour des procédures de réhabilitation, selon des modalités et des outils de concertation et d'action spécifiques : "Habitat et Vie Sociale", "Développement Social des Quartiers"... La commune ne peut pas traiter tous les quartiers de la même manière.

Les instances de quartier les plus anciennes correspondent généralement à une prise en compte "du territoire des habitants", tandis que les instances de quartier les plus récentes correspondent aux territoires définis par les élus et par les techniciens qui les conseillent. Mais, dans la majorité des villes, le découpage actuel des quartiers résulte d'un compromis, plus ou moins stable,

entre le mouvement ascendant et le mouvement descendant. Il arrive même, assez fréquemment que les élus soient contraints d'accepter des redécoupages. Ayant conçu, d'en haut, une carte des quartiers, ils se heurtent à la résistance de groupes d'habitants qui finissent par arracher une révision des périmètres et par imposer un espace d'appartenance, tel qu'ils le conçoivent eux-mêmes.

RÉFLEXIONS SUR L'INITIATIVE CONCERNANT LES INSTANCES DE QUARTIER

Beaucoup d'instances de quartier résultent de l'initiative plus ou moins spontanée d'habitants ou de structures associatives antérieures. La reconnaissance par le pouvoir local n'intervient qu'ultérieurement. Le pouvoir local n'a pas participé à la naissance de l'instance de quartier.

La forme prise alors par l'instance de quartier est soit une association de la loi de 1901, soit un collectif d'associations, un comité de liaison des associations du quartier, constituant une sorte d'association de fait. Le deuxième cas de figure est particulièrement intéressant, car il illustre la nécessité de passer du sectoriel au global, du sectoriel au territorial. Des associations, oeuvrant chacune dans leur domaine spécifique, le social, le culturel, le sportif, le socio-culturel, le socio-éducatif, l'école, l'habitat, etc...., éprouvent le besoin de se rassembler, sur une base territoriale, celle du quartier, afin de poser les problèmes du territoire d'une manière synthétique. Les partenariats, les mises en cohérence, les actions intersectorielles résultent de ces rapprochements dont le ciment est le territoire.

Dans d'autres cas, l'initiative est municipale. Dans son programme électoral, la liste qui l'a emporté a promis de mettre en place des instances de quartier, d'une manière isolée, ou dans le cadre d'un programme plus large de démocratisation de la vie locale. Souvent une commission municipale est désignée, ainsi qu'un adjoint chargé de mettre en place le système. Le découpage, la nature de la structure, ses modes de fonctionnements, ses fonctions, les moyens qui lui sont octroyés, tout cela est défini d'en-haut, généralement dans "un règlement des quartiers", voté par le conseil municipal.

Le mouvement ascendant et le mouvement descendant peuvent se rencontrer. Par exemple, si le mouvement ascendant ne couvre pas tous les quartiers, la municipalité qui veut des interlocuteurs sur tout le territoire de la commune, suscite, de manière plus ou moins active, plus au moins directive, l'achèvement du maillage.

On rencontre aussi des cas dans lesquels le pouvoir se saisit du réseau pré-existant des instances issues de l'organisation spontanée des habitants, le noyauté, le transforme, pour l'adapter à sa propre vision. Sous prétexte de l'aider, de l'amplifier, la municipalité s'empare du mouvement et le fait entrer dans le moule qu'elle a conçu.

Il ne faut jamais oublier que fréquemment, les instances de quartier entrent dans un enjeu de pouvoir-contre-pouvoir. L'opposition municipale (ou une partie d'entre elle) y trouve refuge ; elle peut s'emparer de certaines instances, pour s'en servir comme d'une base de reconquête. Les outsiders y préparent leur popularité, dans une relation privilégiée avec les habitants d'un quartier, à propos des problèmes concrets de leur vie quotidienne. C'est une tendance actuelle que l'on voit se développer dans tous les partis politiques (y compris de l'extrême droite) dans le but de "*réconcilier les citoyens avec la politique*", en s'intéressant à leurs problèmes de tous les jours, en se montrant proche de leurs préoccupations. Le pouvoir en place se méfie de ces lieux dans lesquels leurs concurrents se préparent. Il se retient alors difficilement de la tendance de les détruire ou de les investir. Il faut être sacrément démocrate pour aider, sans arrière-pensée, les instances qui se fixent plus ou moins comme but de vous abattre et de vous remplacer. Certaines histoires d'alternances politiques dans certaines villes pourraient être lues avec cette entrée. Il s'agit, en somme, d'une variante locale d'un phénomène étudié nationalement : celui des relations conflictuelles entre le centre et les périphéries.

Il ne faut pas oublier que peut s'appliquer aux instances de quartier le système, plus florissant autrefois qu'aujourd'hui, des associations "*satellites du pouvoir*", des associations "*courroies de transmission*". Le léninisme a "fait des petits" dans beaucoup de partis, y compris dans une extrême droite de filiation doriotiste. Les instances de quartier sont alors "verrouillées" par les élus du parti dominant et par leurs amis politiques militant dans la population.

La "spontanéité" de création d'instances de quartier n'est donc pas toujours innocente. De même que le soudain intérêt d'un pouvoir pour cet échelon et les initiatives organisatrices qui en découlent ne sont pas, non plus, toujours, l'expression du seul esprit démocratique. La création ou la transformation d'un système local d'instances de quartier ne peut pas faire l'économie d'une lecture "politique" (voire politicienne).

ÉVOLUTIONS DES FORMES D'ORGANISATION DES INSTANCES DE QUARTIER

Quand l'initiative est uniquement "ascendante", citoyenne, la forme la plus fréquente est celle de la loi de 1901. La municipalité n'intervient en rien dans les modes d'organisation que cette loi induit : assemblée générale annuelle, conseil d'administration, bureau, statuts fixant le détail des modes de fonctionnement. De nombreuses municipalités affirment fortement n'interférer en rien dans cette "*liberté associative absolue*". Elles reconnaissent "l'utilité sociale" de l'association de quartier ; elles la subventionnent, avec les mêmes règles selon lesquelles elles subventionnent d'autres associations (sectorielles).

Quand l'initiative est "descendante" les formes sont plus variées. La municipalité peut susciter des sortes "d'associations para-municipales", associations largement initiées par le pouvoir et dont les statuts sont conçus pour répondre aux objectifs municipaux. Dans certaines villes, les instances de quartier fonctionnent comme "des commissions mixtes extra-municipales territoriales" semblables aux "commissions mixtes extra-municipales sectorielles" plus connues. La loi de février 1992 sur l'administration territoriale de la République encourage ce type de structures, aussi bien pour ce qui concerne les commissions consultatives sectorielles qu'en ce qui concerne les commissions consultatives correspondant à une portion du territoire de la commune. Ailleurs, nous l'avons vu, il peut s'agir de collectifs d'associations, plus ou moins suscités par le pouvoir qui désire avoir un interlocuteur territorial unique, au delà des associations sectorielles.

Le terme "comité de quartier" semble plutôt qualifier une réalité ascendante, tandis que le terme "conseil de quartier" fait plutôt référence à une réalité descendante, voulue et conçue par le pouvoir et obéissant aux règles fixées par lui. Mais les deux termes ne sont pas toujours aussi fixés. On peut trouver l'acception inverse. Dans certaines villes coexistent même deux réseaux pour les mêmes territoires : des comités de quartier, associations initiées par les habitants et dépendant entièrement d'eux et des conseils de quartier, initiés par la municipalité et dépendant plus ou moins d'elle. Concurrences, conflits, compromis, émaillent l'histoire relationnelle des deux types d'instances.

On peut aussi trouver des "conseils d'habitants", des "conseils de résidents", des "conseils de cités", plus liés au bailleur de logement social, au propriétaire privé ou à l'organisation d'une copropriété qu'au pouvoir politique local ; mais ces instances suppléent parfois à l'absence d'une véritable instance de quartier et se saisissent de problèmes, non plus seulement liés à l'habitat et à sa gestion, mais ceux du quartier tout entier, en relation avec les compétences du pouvoir local.

Il en est de même pour des associations (d'éducation populaire, ou non) qui gèrent un équipement de proximité. L'association gestionnaire rassemble souvent, dans ses murs et autour de son projet, toutes les associations du quartier ; ou bien, elle devient la matrice d'autres associations qui se créent autour d'elle pour servir de support à des activités sectorielles.

Ce partenariat associatif devient alors une véritable instance de quartier.

Dans les formes plutôt descendantes, l'institutionnalisation des quartiers relève de la volonté organisatrice du pouvoir municipal. Il faut souligner, à nouveau, la poussée démocratique locale perceptible dans les programmes électoraux municipaux de 1995. Au moins au niveau des intentions, de nombreux candidats ont alors affirmé qu'une fois élus ils mettraient en œuvre des

“instances de participation”. La floraison des “conseils de quartier de la deuxième génération” à laquelle nous assistons actuellement, correspond, au moins en partie, à la mise en œuvre de ces promesses. Cette création volontaire des élus est souvent codifiée dans un “*règlement des instances de quartier*”. Nous avons fait l’inventaire des solutions très diverses expérimentées dans les différentes villes et qui concernent la composition de l’instance de quartier (qui est aussi le problème du fondement de sa légitimité), les modes de fonctionnement, les rapports avec le pouvoir, les moyens matériels d’existence et les moyens de communication. Notre conclusion est qu’il n’existe réellement aucun modèle qui s’impose. Les fluctuations répondent à la fois à l’histoire locale et à l’évolution du jeu des acteurs.

L’INVENTAIRE FLUCTUANT, DANS L’ESPACE ET DANS LE TEMPS, DES FONCTIONS DES INSTANCES DE QUARTIER

Le terme le plus généralement employé est celui de “participation”. Les instances de quartier sont presque toujours présentées comme des “instances de participation”. Dans la période précédente on parlait plutôt de “concertation” (par exemple la procédure “Habitat et Vie Sociale” de réhabilitation des quartiers dégradés employait le terme “d’animation sociale concertée” pour définir les rapports entre les institutions et les habitants). C’est la politique de la ville, affinée depuis 1982, qui a assuré la promotion du terme “participation des habitants”, en même temps que les lois Auroux assuraient “la participation des travailleurs dans l’entreprise”. Aujourd’hui, le recours affirmé à “la participation” continue de s’amplifier dans tous les domaines et le mot est employé “à toutes les sauces”. C’est pourquoi, nous pensons qu’avant de parler des fonctions réelles des instances de quartier, il est indispensable d’opérer un certain nombre de clarifications.

Notre enquête nous permet d’affirmer qu’on peut, en même temps, tenir des discours prônant éloquemment la participation et développer des pratiques parfaitement anti-participatives. C’est pourquoi, nous avons adopté et simplifié une hiérarchie de termes, issue d’études nord-américaines, et qui cherchent à distinguer quatre étapes dans l’intervention des citoyens vis-à-vis du pouvoir local. Les quatre phases apportent des éléments positifs pour la démocratie locale, mais peuvent aussi être détournées, perverties et ne conduire qu’à l’apparence de la démocratie.

Il ne faut pas appeler “participation” ce qui n’est que de “l’information”, descendante (le pouvoir informe les citoyens), ascendante (les citoyens se font entendre du pouvoir ; le pouvoir écoute les citoyens et tient compte d’une parole qu’il encourage), ou, mieux interactive. L’information n’est pas la participation, mais elle en constitue un préalable indispensable. La partage de l’information constitue une condition *sine qua non* du partage du pouvoir. C’est bien pourquoi les “notables” gardent pour eux l’information, afin de ne

pas partager le pouvoir. On ne participe qu'à des questions que l'on connaît, que l'on comprend. On ne participe que si l'on vous a donné des instruments vous permettant de discuter, d'égal à égal avec le pouvoir. Les instances de quartier illustrent assez souvent ce souci de pédagogie de la participation. La formation simultanée des élus, des techniciens, des responsables associatifs, des citoyens, si possible dans des stages communs, et sous des formes de "formation-développement" en est encore à son balbutiement. Elle constitue pourtant un partenariat dans la formation qui préfigure le partenariat dans la participation.

Il ne faut pas appeler "participation" ce qui n'est que "consultation". Des lois obligent les élus à consulter les habitants, par exemple par des enquêtes publiques. Volontairement, le pouvoir local peut organiser bien des consultations extralégales, notamment par le biais des instances de quartier. Mais, cette pratique s'exerce sur des dossiers déjà plus ou moins bouclés, à propos desquels il s'agit seulement de recueillir un avis. Le pouvoir local, seul légitime pour trancher, s'éclaire de cet avis qu'il n'est d'ailleurs pas obligé de suivre. Les instances de consultation ne sont pas des instances de décision.

Il ne faut pas appeler "participation" ce qui n'est que de la "concertation". Par cette dernière, les citoyens sont appelés à être associés à l'élaboration d'un dossier, au traitement d'une question, avant la décision qui continue de relever du pouvoir élu. Par elle, le pouvoir s'enrichit des points de vue, des "compétences" des "forces vives" qu'il associe à l'instruction de sa décision. Mais les instances de concertation ne sont pas des instances de décision.

Ces trois premières marches que nous sommes loin de mépriser constituent des étapes indispensables pour arriver à la "**participation**" proprement dite. Nous avons proposé de n'employer ce mot que lorsque qu'il y a un partage, même partiel, même réduit, du pouvoir. Les véritables "instances participatives de quartier" sont celles qui disposent d'une portion du pouvoir de décision que les élus leur ont déléguée, par exemple au travers de la gestion d'une "enveloppe budgétaire de quartier", ou au travers de l'adoption d'un "projet de quartier", sur lequel le pouvoir municipal accepte ensuite de contractualiser (nous détaillerons, plus loin, ces aspects). La participation est bien située dans le champ de la délibération collective et pas seulement dans celui de l'instruction. La question est bien de savoir comment le pouvoir local élabore sa décision avec les citoyens. On voit que bien peu d'instances de quartier méritent le nom "d'instances participatives".

C'est à la lumière de cette distinction entre quatre étapes différentes et progressives dans la démocratisation que nous hiérarchisons les fonctions remplies par les instances de quartier que nous avons rencontrées.

Les fonctions prises en charge par les instances de quartier sont extrêmement nombreuses et variées. Dans le mouvement ascendant, qui prédomine

des années 1970 aux années 1980, il s'agit de fonctions que les associations se sont données à elles-mêmes, ou qu'elles ont conquises vis-à-vis du pouvoir qui a fini par les leur reconnaître. Dans le mouvement descendant, en pleine progression depuis 1995, il s'agit de fonctions que le pouvoir local a octroyées à ces structures.

La première fonction est festive. C'est celle qui est le plus facilement acceptée par le pouvoir, car elle ne touche pas directement à la décision politique. Les instances de quartier organisent des fêtes de quartier. Elles participent à l'animation, notamment en fin d'année (illuminations, décorations...) et au moment des semaines et quinzaines commerciales (associations du centre-ville). Elles animent des concours locaux, de petites manifestations locales...

La seconde fonction est celle de la remontée vers le pouvoir de ce que les canadiens appellent "la plainte". Celle-ci peut naturellement être recueillie directement, dans des boîtes aux lettres disposées dans les quartiers, dans les mairies annexes, à la mairie centrale et notamment dans les permanences des élus, par le courrier, par les "visites du maire dans les quartiers" mais, souvent, les instances de quartier sont chargées d'en prendre le relais.

Certaines instances disposent de carnets à souche, permettant de noter les revendications qui s'expriment dans le quartier. Très souvent sont organisées des réunions (annuelles, bisannuelles) au cours desquelles les élus, qui s'invitent ou qui sont invités, écoutent et notent les demandes qui remontent de la population et qui ont été classées, triées, mises en forme par l'instance du quartier. On dit, un peu pompeusement, que les instances de quartier sont chargées "*d'une veille civique*" par rapport aux "petits" problèmes qui apparaissent sur leur territoire ; elles alertent le pouvoir à propos de questions mineures qui autrement pourraient lui échapper. C'est à ce propos que l'on emploie souvent l'expression quelque peu péjorative "*des problèmes de bordures de trottoir*". Certaines villes utilisent parallèlement les clubs du troisième âge et les instances de quartier pour recueillir, au quotidien, les informations concernant ces petits problèmes. Ce quadrillage qui peut parfois prendre des aspects de dénonciation, de délation, de grossissement des rumeurs et des fantasmes n'est pas sans danger, comme toute *tentation de "contrôle social"* par des associations ou par des agents de proximité. On dispose d'une documentation abondante pour établir des statistiques relatives "aux problèmes qui préoccupent les gens".

On est généralement en présence d'une addition de revendications individuelles plutôt que d'une demande collective ; on a affaire à des réclamations ponctuelles beaucoup plus qu'à une représentation globale des besoins du quartier ; on est dans le champ des intérêts particuliers plutôt que dans celui de l'intérêt général. Des villes prennent donc des initiatives pour dépasser le pointillisme sectoriel, les problèmes mineurs et la vision étroite de son seul intérêt particulier. On peut citer des instances de quartier qui sont invitées à

présenter à la municipalité un mémorandum annuel, ordonnant, hiérarchisant, coordonnant, mettant en cohérence la somme des revendications des habitants. Le stade suivant qui existe dans quelques villes et qui semble se développer est celui des projets pluriannuels de quartier. La méthode est issue de ce qui s'est expérimenté dans les quartiers d'habitat social couvert par des procédures de réhabilitation (HVS, DSQ), mais elle touche des quartiers moins difficiles, plus banaux, non couverts par ces procédures, voire tous les quartiers de la ville. "*L'animation sociale concertée*", s'étendant généralement sur une période assez longue (un an, parfois plus) est confiée à l'instance de quartier. Celle-ci utilise les méthodes éprouvées des réunions par sous-quartiers, des commissions de travail thématiques, et autres, avec l'aide ou non d'élus et de techniciens municipaux. Il en résulte un document d'une présentation, elle aussi, assez classique : diagnostic du quartier avec identification de ses atouts et de ses faiblesses, propositions d'actions d'amélioration et de développement s'étendant sur plusieurs années, chiffrage, programmation et échéancier... ; le tout donne lieu, dans quelques villes à une contractualisation, plus ou moins solennisée, entre la ville et l'instance de quartier. Cette globalisation n'empêche pas la remontée des demandes ponctuelles et sectorielles, mais une partie des habitants réussit à passer "au stade au-dessus", c'est-à-dire à celui d'une vision d'ensemble et prospective de l'avenir du quartier. Cette démarche ressemble à celle que les CAF imposent aux centres sociaux pour recueillir un agrément triennal et recevoir, pendant trois ans, la "prestation de service d'animation sociale globale". Quand le centre social constitue le moteur de l'instance de quartier, les deux documents peuvent être confondus.

Le recueil de la plainte peut être considérée comme "*de l'information ascendante*" de la population vers le pouvoir, directement, ou avec la médiation de l'instance de quartier.

La troisième fonction reconnue à cette dernière est celle de "*l'information descendante*". La municipalité se sert de l'instance de quartier pour diffuser des informations auprès de la population. Il s'agit le plus souvent d'une "*information-service*", mais aussi d'une "*information pédagogique*" destinée à "éduquer" la population d'un quartier par rapport à une nouvelle intervention municipale (il est, par exemple, assez fréquent d'utiliser l'instance de quartier pour habituer la population au tri sélectif des ordures ménagères, ou pour diffuser des informations concernant un autre projet municipal à réaliser sur le quartier, pour animer une campagne d'éducation citoyenne à la sécurité, à la santé...).

La quatrième fonction est liée à la volonté municipale de consulter les habitants. Beaucoup de villes s'engagent à recueillir l'avis des habitants, par le biais de l'instance de quartier sur des projets (sur tous les projets ?) municipaux concernant le quartier, parfois aussi, mais plus rarement, sur les grands projets concernant la ville tout entière. Cette fonction consultative des ins-

tances de quartier est en concurrence, d'une part, avec les formes de consultation directe (enquêtes, cartes T, référendum...) et, d'autre part, avec les consultations *ad hoc*, organisées à propos d'un grand dossier municipal, en dehors de toute considération territoriale. Il est intéressant, chaque fois, de se demander si la ville est totalement liée par la nécessité de consulter (elle s'est engagée, dans tel domaine, à ne rien délibérer avant d'avoir recueilli un avis ; le résultat de la consultation est joint au projet de délibération) ou si, simplement, libre d'engagement contraignant, elle consulte, à l'occasion, sur certains problèmes, quand elle estime que c'est nécessaire.

Des instances de quartier se donnent la faculté de donner des avis sur des dossiers municipaux, sans que ces avis aient été sollicités par le pouvoir. Ailleurs, la faculté d'auto-saisine est reconnue par les textes qui fixent les droits octroyés par le pouvoir aux instances de quartier.

La cinquième fonction concerne l'insertion des instances de quartier dans les mécanismes de concertation mis en place dans la commune. La concertation peut être pérenne et, par exemple, un représentant de chaque instance de quartier siège dans une commission mixte extra-municipale (commission mixte extra-municipale des quartiers, d'abord, mais aussi sur d'autres thèmes sectoriels). La concertation peut être ponctuelle et limitée dans le temps. Par exemple, la municipalité, à propos d'un projet important, met sur pied une commission de concertation, et l'instance de quartier (plusieurs instances de quartier, pour des projets intéressant plus d'un quartier) est automatiquement membre de droit de la commission.

Il faut aussi s'interroger sur les rapports entre les instances de quartier et les autres instances de concertation que la commune a pu mettre en place. Des instances de quartier sont, par exemple, liées aux conseils municipaux d'enfants et de jeunes, aux conseils consultatifs des étrangers, aux régies de quartier, aux commissions des usagers des services publics locaux qui commencent à fonctionner, à la suite de la loi de 1992, aux "comités de suivi" mis parfois en place à propos de certaines réalisations s'étendant sur une assez longue durée, aux formes diverses de "médiation communale"...

Comme pour la consultation, beaucoup de municipalités ne veulent pas faire passer toute la concertation par la médiation des instances de quartier. Elles organisent, simultanément, des formes directes de consultation et de concertation. La plus fréquente est "*l'assemblée générale du quartier*" ou le "*forum de quartier*", convoqués et organisés directement par la municipalité, en dehors de toute intervention de l'instance de quartier, le plus souvent une fois par an. On peut aussi évoquer les "*auditions publiques*", ou les "*débats publics*", par exemple les pratiques d'explication publique annuelle relative au budget de la ville... Les élus justifient cette manière de faire, qui pourrait apparaître comme un doublage ou un court-circuit, par le fait que les instances de quartier, comme toutes les associations, peuvent être des relais, mais

aussi des écrans. Dans les réunions organisées par l'instance, les habitants "de base" viennent peu, ou n'osent pas toujours prendre la parole. L'association ne touche, dans le quartier, qu'un réseau restreint de personnes. Il faut, de temps en temps, organiser une assemblée plus vaste, dans laquelle la parole soit plus aisée, dans laquelle "les notables associatifs" n'aient pas le monopole des discours. On retrouve, chez les élus, les rêves de démocratie directe, au delà d'une démocratie médiatisée.

La sixième fonction est liée aux plus rares mécanismes de participation organisés dans la commune. Nous venons d'écrire qu'il ne faut parler de participation véritable que lorsqu'il y a partage du pouvoir, organisation d'une authentique co-décision. La discours dominant que nous avons recueilli affirme que la légitimité, remise en cause tous les six ans, appartient aux seuls élus du suffrage universel. On ne peut la doubler d'une égale légitimité qui serait issue de "l'activisme social". Cet argument est aussi celui qui prévaut, presque partout, pour refuser l'élection des instances de quartier au suffrage universel.

Néanmoins, dans quelques villes on peut noter quelques amorces de participation, liées ou non à l'existence des instances de quartier. Ces avancées sont plus récentes. Nous avons évoqué les "projets de quartier", construits et gérés dans la concertation, et dont la contractualisation pluriannuelle peut être analysée comme une forme de participation, puisque le pouvoir en place accepte de se lier vis-à-vis d'une instance représentative des habitants. Les premiers apparaissent après les élections municipales de 1989, par décalque, à d'autres quartiers, de la politique des DSQ, mais leur extension est plutôt consécutive aux élections municipales de 1995. Les "*enveloppes de quartier*" dont nous parlerons plus loin peuvent aussi être considérées comme une certaine "délégation de pouvoir" de la municipalité à l'égard de l'instance de quartier. Les plus anciennes datent de 1982. Après une phase d'expansion dans une douzaine de villes, elles semblent actuellement en régression.

Quelques autres fonctions peuvent être identifiées ici ou là. Dans quelques villes les instances de quartier sont aussi les gestionnaires d'équipements de voisinage ou de services à la population (par exemple le suivi scolaire, ou même le centre de loisirs sans hébergement). Des instances de quartier ont constitué la matrice d'autres associations, pour des institutions ou des services qu'elles ont générés et qu'elles désirent autonomiser : des régies de quartier, des associations d'insertion, des entreprises intermédiaires, des clubs de prévention... L'instance de quartier peut être alors perçue comme le moteur d'un véritable développement social du quartier. Cela est particulièrement vrai dans des quartiers d'habitat social ayant fait l'objet d'une procédure de réhabilitation (mais pas tous, loin de là), dans lesquels l'instance de quartier joue vraiment le rôle de coordinatrice de tout ce qui se fait dans le quartier et d'interlocutrice principale du chef de projet. Elle est reconnue à la fois par la municipalité, par le bailleur de logement social et par l'instance partenariale, dont elle fait d'ailleurs partie, et qui gère le contrat pluriannuel qui couvre le

quartier (le contrat de ville, par exemple). L'instance de quartier peut alors être considérée comme co-gestionnaire de la procédure contractuelle et territorialisée.

C'est dans un esprit voisin que certaines villes confient à l'instance de quartier la fonction de coordination de toutes les associations sectorielles qui agissent sur le quartier. Nous avons d'ailleurs noté que certaines instances de quartier étaient essentiellement des collectifs d'associations.

LA RESTRUCTURATION RÉCENTE DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE POUR RÉPONDRE AU FONCTIONNEMENT DES QUARTIERS

Deux aspects principaux doivent être traités : la déconcentration municipale, le traitement des demandes des habitants par les services, notamment par les services techniques.

Les grandes villes et même certaines villes moyennes disposent depuis longtemps de "mairies annexes", ou de "mairies de quartier". La loi de 1992 encourage cette déconcentration. L'organisation de mairies annexes couvre tout ou partie du territoire d'un nombre croissant de villes, métropolitaines, grandes, ou mêmes moyennes.

Il faut s'interroger sur les fonctions qui sont remplies par ces équipements. Les plus fréquentes sont au nombre de trois : une déconcentration administrative (on peut obtenir à la mairie annexe un certain nombre de documents administratifs) ; une déconcentration de l'information ascendante (la mairie annexe recueille les plaintes, les élus y tiennent des permanences..) et de l'information descendante (les mairies annexes diffusent de l'information) ; une déconcentration technique. Dans certaines villes, plus rares, les services techniques municipaux ont mis sur pied des "*équipes pluridisciplinaires de quartier*", c'est-à-dire des équipes d'ouvriers d'entretien, pouvant répondre très rapidement aux demandes de petits travaux émanant des habitants ou des instances de quartier.

Les mairies annexes sont souvent des lieux d'appui pour les instances de quartier qui y déposent et y trouvent de l'information, voire des moyens matériels d'action et des salles de réunion. Ailleurs, ce sont les équipements de voisinage qui jouent ce rôle logistique.

Le traitement de la demande sociale émanant des quartiers préoccupe beaucoup les élus, au point de constituer, parfois, pour eux un préalable à la mise en place du système. Reconnaître des instances (de quartier ou d'autres) qui ont pour but l'écoute de la demande, montrer que le pouvoir est attentif, bien intentionné et veut répondre, c'est provoquer une mobilisation sociale et,

d'une manière ou d'une autre, soulever une espérance qui ne doit pas être déçue, détruite par l'absence ou la lenteur des réponses techniques. Or, les services municipaux sont construits selon le modèle traditionnel de segmentation verticale. Les services techniques en particulier sont assez souvent "un Etat dans l'Etat", organisés dans la concentration et des règles strictes de programmation annuelle des travaux et d'annualité budgétaire. Le traitement rapide des petites demandes émanant des quartiers exige plus de souplesse. On dit fréquemment, avec une ironie excessive, que les services techniques sont plus capables de réaliser un grand équipement que dans changer l'ampoule d'un lampadaire. Il faut bien comprendre que le choix politique de travailler à l'échelle des quartiers, avec des instances reconnues constitue un engagement des services dans la "territorialisation", c'est-à-dire aussi dans "la transversalité". Une autre manière de le dire est qu'on accepte de superposer "une logique d'administration de mission", souple, rapide, innovante, à "la logique de l'administration de gestion", plus répétitive, plus lente, plus lourde.

Ces préoccupations de restructuration de l'administration municipale, pour mieux répondre aux demandes des habitants coïncide dans le temps avec la volonté gouvernementale de moderniser le service public (1986-1988) et avec les recommandations de nombreuses études allant dans ce sens.

Des communes ont mis en place des méthodes destinées à pallier les inconvénients du système antérieur, encore quelque peu napoléonien. La première consiste à confier à un secrétaire général (ou adjoint) la fonction de transversalité, en lui donnant barre sur l'ensemble des services qui sont donc mobilisés pour répondre aux choix territorialisés infracommunaux. Dans le même ordre d'idées, certaines villes ont mis en place une "direction de la territorialité", à la tête d'une légère administration de mission, s'efforçant de mobiliser tous les secteurs de l'administration de gestion, pour des actions globales concernant les quartiers. Dans ce domaine, l'expérience acquise lors des procédures DSQ, DSU et aujourd'hui des contrats de ville est très bénéfique et peut servir à l'ensemble des quartiers. Bien entendu, cette nouvelle manière d'agir imposée à l'administration municipale provoque fréquemment des résistances que la volonté politique doit vaincre, sur le mode explicatif (obtenir l'adhésion), mais aussi parfois sur le mode impératif, voire répressif. La volonté politique doit permettre à la démocratie de l'emporter sur la technocratie.

Des efforts sont aussi entrepris pour surmonter les rigidités entraînées par l'annualité de la programmation et l'annualité de la budgétisation. Même si les projets pluriannuels de quartier doivent faire l'objet d'une inscription budgétaire et d'un vote chaque année, ils représentent une tentative d'engagement communal plus étendu dans le temps. L'expérience de la gestion pluriannuelle de la politique de la ville est aussi exploitée ici. Certaines villes dégagent une ligne budgétaire "petits travaux dans les quartiers", restant concentrée, ou étant déconcentrée dans les quartiers et qui sert de réserve, utilisée rapidement et souplement, au fur et à mesure des demandes modestes venant des habitants ou des instances de quartier.

LES MODIFICATIONS DANS L'ORGANISATION DE LA MUNICIPALITÉ POUR RÉPONDRE AU FONCTIONNEMENT DES QUARTIERS

La loi PLM, prise dans le cadre de la décentralisation a montré la voie en entraînant la démocratisation des mairies de quartier. Plusieurs projets de lois avaient d'ailleurs esquissé l'idée d'étendre cette législation à d'autres villes (plus de 200 000 habitants, plus de 100 000 habitants ?), avant d'y renoncer. En dehors de Paris, Lyon et Marseille, les organisations politiques et administratives de quartier restent donc aujourd'hui volontaires, même si la loi de 1992 les encourage. Dans certaines communes cette organisation est totalement indépendante des instances de quartier, bien que des liens, informels ou réglementés, s'organisent entre les deux systèmes. Dans d'autres villes, la mairie de quartier constitue le point d'appui de l'instance de quartier qui est obligatoirement présidée (ou co-présidée) par le maire-adjoint du quartier.

Dans les villes qui ont choisi ce mode d'organisation, les "*adjoints sectoriels*", dits aussi "*adjoints thématiques*", superposent donc à leur responsabilité traditionnelle une responsabilité territoriale. Dans d'autres villes cette responsabilité est plutôt confiée à des "*conseillers municipaux délégués*", habitant de préférence le quartier. Parfois, tous les conseillers municipaux habitant un quartier sont membres de droit de l'instance de quartier. Parfois, au contraire, il est décidé que l'instance doit vivre librement sans que les élus soient imposés dans les structures dirigeantes.

Dans presque toutes les villes, un adjoint a reçu une délégation relative à "la vie des quartiers". Les premiers apparaissent après les élections de 1977. Puis, la création semble se tarir, pour se développer à nouveau après les élections municipales de 1995. Les appellations sont très diverses : "*adjoint à la démocratie locale et à la vie des quartiers*" semble la plus répandue, mais aussi "*adjoint à la vie des quartiers et à la citoyenneté*", "*adjoint chargé de la vie quotidienne et des quartiers*", "*adjoint chargé du développement local*"... Fréquemment, le maire adjoint des quartiers est aussi en charge d'autres secteurs. Les plus répandus sont la communication et la sécurité (ce n'est probablement pas neutre).

De même que le secrétaire général ou le directeur à la territorialité doit être capable de mobiliser tous les services de manière transversale, l'adjoint aux quartiers doit être capable de convaincre ses collègues sectoriels, sans avoir de rang hiérarchique ou d'autorité particulière sur eux. Quelquefois, la proximité politique de l'adjoint aux quartiers et du maire facilite les choses. Dans beaucoup de villes le problème le plus complexe est celui des quartiers couverts par des contrats de la politique de la ville et qui sont placés, généralement, sous la responsabilité d'un autre adjoint que l'adjoint aux quartiers. Dans certains cas, le succès de la politique des quartiers repose sur l'entente entre ces deux responsables politiques. Dans d'autres cas, dans une sorte de "Yalta municipal", il est entendu que les quartiers "difficiles" sont traités

d'une manière différente et échappent à l'autorité de l'adjoint aux quartiers. Les relations entre l'adjoint aux quartiers et l'adjoint aux travaux pose de nouveau le problème de la mobilisation des services techniques au bénéfice de la politique des quartiers et du suivi des petites demandes. Les relations entre l'adjoint aux quartiers et l'adjoint (l'adjointe) aux affaires sociales constitue aussi, parfois, un point délicat. Dans plusieurs communes, l'adjoint aux quartiers est doté d'un "chargé de mission aux quartiers", ou d'un fonctionnaire titulaire ayant cette fonction, voire "d'un mini-service des quartiers", dont les fonctions sont variables.

L'ÉVOLUTION DES MOYENS DES INSTANCES DE QUARTIER

Nous avons déjà évoqué, plusieurs fois, les moyens matériels : siège social de l'instance, salles de réunion, logistique matérielle de fonctionnement. Les situations sont très différentes selon les villes. Il n'est pas rare que tous ces supports soient assurés dans des locaux municipaux, gracieusement, ou avec un loyer (il existe des *conventions de mise à disposition de locaux municipaux pour les instances de quartier*). Les instances de quartier sont dans une situation assez proche de celle des autres associations (sectorielles) qui demandent à la ville les mêmes appuis matériels.

Des villes fournissent un secrétariat aux instances de quartier (c'est une des fonctions du service placé sous la responsabilité de l'adjoint aux quartiers). Cette option n'est pas sans danger, car elle risque de placer les instances sous la tutelle de la municipalité. Aussi d'autres villes, pour préserver l'indépendance des instances, préfèrent leur donner les moyens financiers d'assurer elles-mêmes leur secrétariat et, plus généralement, leurs dépenses de fonctionnement. On retrouve, une fois de plus, les oppositions de "l'ascendant" et du "descendant", les oppositions entre un système purement associatif et un système organisé et réglementé par le pouvoir local.

Dans le cas associatif, le mode de financement de fonctionnement est banalisé : c'est celui des subventions. Ces dernières sont très variables, ainsi que leur mode de calcul. S'y ajoutent, comme pour beaucoup d'autres associations sectorielles, des financements contractualisés sur projets (sur objectifs), soit des projets présentés par les instances elles-mêmes, dans le cadre de leur capacité d'initiative, soit des projets conçus dans le cadre municipal et que la municipalité désire déléguer à l'instance, considérée comme une opératrice de la politique publique.

Nous avons vu que la forme des "enveloppes budgétaires de quartier", mises à la disposition des instances qui décident de leur affectation, existe dans quelques villes. La valeur de cette enveloppe est restée généralement faible, voire dérisoire, par rapport à la totalité du budget municipal. Sa répartition selon les quartiers présente des difficultés. Elle est parfois négo-

ciée, à partir d'un budget prévisionnel de petits travaux présenté par l'instance. On remarque aussi que, beaucoup plus que d'une vision globale des besoins du quartier, on aboutit généralement à une addition de petites réalisations, résultant de compromis obscurs entre les leaders de l'instance. Il n'y a alors ni cohérence, ni vision pluriannuelle, avec hiérarchisation des besoins. C'est pourquoi, nous l'avons vu aussi, plusieurs villes s'engagent maintenant dans une démarche de "projets pluriannuels de quartier", élaborés dans la concertation, et dont la réalisation et le financement sont contractualisés entre la ville et l'instance de quartier. L'enveloppe reste alors municipale et centralisée, mais son affectation a fait l'objet d'un consensus négocié entre l'instance et le pouvoir local.

Dans plusieurs villes, se pose le problème des moyens d'expertise dont dispose l'instance de quartier. C'est un problème déjà ancien de la démocratie locale participative, posé déjà aux temps des "lutttes urbaines" (1969-1972). Si l'instance participative de quartier est obligée de passer par les experts municipaux pour donner son avis sur un projet municipal, ou pour bâtir un contre-projet, il est évident que des techniciens, à la fois juges et parties, auront du mal à se mettre au service de la volonté "ascendante" des habitants. Quelques villes ont donné aux instances participatives les moyens de se doter de leur propres experts. Cela se fait le plus souvent de manière ponctuelle : des bureaux d'études "militants" peuvent se mettre au service des habitants dans le cadre de ces financements toujours assez réduits. Parfois, cette aide à l'intervention éclairée des habitants peut se faire de façon plus institutionnalisée et durable. C'est ce qui reste, par exemple, du temps héroïque des "ateliers publics d'urbanisme".

Se pose enfin le problème des moyens d'information et d'expression des instances de quartier. Certaines villes font une place à l'expression des instances dans le bulletin municipal, voire sur les autres supports de la communication municipale. D'autres fournissent aux instances les moyens financiers de faire vivre leurs propres supports, principalement écrits (la "presse de quartier" mériterait une analyse). Il faudrait aussi étudier les relations entre les instances de quartier, d'une part, la presse quotidienne régionale, les radios et les télévisions locales d'autre part. Certaines instances savent très bien établir des relations constructives avec les journalistes de ces médias.

LES DIFFÉRENTES FINALITÉS CHOISIES PAR LE POUVOIR LOCAL À TRAVERS LA POLITIQUE DES QUARTIERS

Nous avons jusqu'à présent analysé des pratiques, tout en étant aussi détaillé et concret que possible. Il nous faut maintenant recueillir et analyser les discours des élus, c'est-à-dire essayer de comprendre pourquoi un pouvoir local choisit volontairement cette manière d'agir, soit par la reconnaissance et le soutien du mouvement ascendant, soit par la mise en place, par

lui même, d'un système d'instances de quartier, selon les logiques du mouvement descendant.

De nombreux textes préélectoraux, électoraux ou établis depuis les élections municipales de juin 1995 permettent de cerner un discours divers qu'il nous faut aussi décrypter. Que disent les élus ? Beaucoup de choses :

— il faut répondre à la demande de la population qui réclame de plus en plus de transparence, de plus en plus d'informations, de plus en plus d'occasions de "participer", de la part du pouvoir local ; les besoins exprimés par les habitants sont en inflation constante et touchent des domaines de plus en plus nombreux et variés ; la mentalité "consumentiste" vis-à-vis des services publics locaux constitue l'aspect le plus actuel de ce mouvement ; c'est en somme le discours sur "la demande démocratique" de la part de citoyens exigeants et organisés ; cette vision optimiste du "*citoyen de la République*", du citoyen "*en appétit de participation*" est l'un des ressorts qui justifient la décentralisation nationale, comme la décentralisation (et le déconcentration) municipales ;

— cette réponse ne peut s'organiser que dans la proximité ; c'est l'échelle du sentiment "physique" d'appartenance, de l'interconnaissance des habitants entre eux et donc de la meilleure auto-organisation possible des citoyens ; c'est celle des problèmes de la vie quotidienne ; c'est celle dans laquelle les problèmes ne sont pas encore trop complexes et peuvent être compris, maîtrisés par le plus grand nombre, sans technicité excessive ; c'est celle dans laquelle les réalisations (les réponses) du pouvoir touchent immédiatement les habitants (électeurs) sur ce qui leur tient le plus à cœur, car lié à leur vie sociale de chaque jour et à leur cadre de vie ; c'est, en somme le discours bien connu qui veut "rapprocher le pouvoir du citoyen" ;

— la "politique" connaît une phase de déconsidération auprès des électeurs ; les élus n'ont, en général, plus la cote ; agir au plus proche des gens et de leurs problèmes concrets, c'est tenter de les réconcilier avec la politique et avec les élus ; les citoyens doivent se savoir écoutés, même sur les plus petites choses ; ils doivent se savoir "*pris en considération*" ; l'action de quartier doit permettre aux citoyens, déçus de la politique nationale, complexe, abstraite, sur laquelle ils ne se sentent guère de prise, de se rendre compte qu'ils peuvent agir, individuellement et collectivement et même être efficaces ; c'est, en somme, le discours sur "la nouvelle manière de faire de la politique" ; il s'agit d'établir de nouveaux rapports entre les élus et les citoyens ; l'enracinement du Front National dans les quartiers populaires, avec une attention très fine aux problèmes de tous les jours, n'est pas sans influence sur l'attitude des autres partis qui ne veulent pas lui abandonner ce terrain ;

— la concertation et la participation à l'échelle des quartiers fournissent aux décideurs des informations, des idées, des projets qui enrichissent l'action publique ; il serait absurde, y compris en ce qui concerne seulement une

bonne gestion, de se passer de cet enrichissement ; le discours intègre ici l'idée que l'expression des habitants ne concerne pas que les intérêts particuliers, égoïstes, catégoriels, mais qu'elle peut concerner l'intérêt général de la commune ; c'est, en somme le discours de l'enrichissement de la technocratie par la démocratie ;

— les lois de décentralisation ont considérablement accru le pouvoir des élus locaux ; les dérapages autoritaires constatés ici et là, les dérives coupables révélées par "les affaires" montrent la nécessité de repenser les garde-fous qui avaient été conçus, dès l'origine, par le législateur ; le contrôle de légalité constituait le premier garde-fou, mais, de l'avis de tous, il fonctionne mal ; le second garde-fou était "*la vigilance civique*", l'organisation des citoyens, pour demander constamment des comptes aux élus, pour faire connaître en permanence leurs points de vue, leurs réactions, leurs revendications, leurs oppositions, bref, pour peser sur le pouvoir dans l'intervalle des campagnes électorales ; l'échelle du quartier est la meilleure qui soit pour l'organisation de ce "contre-pouvoir citoyen" qui doit rééquilibrer des lois "trop favorables" aux élus, ou du moins des lois dont les bénéficiaires ont été "confisqués" par ces derniers ; c'est, en somme le discours du rééquilibrage de la décentralisation par l'intervention citoyenne ;

— plus simplement, dans un discours qui précédait la décentralisation (on peut le dater de la période 1971-1977), mais que cette dernière n'a fait qu'accentuer, il s'agit, pour beaucoup, d'ajouter (et non de substituer) une démocratie de participation à la traditionnelle démocratie de représentation ; l'affirmation de la légitimité exclusive des élus pour effectuer, finalement, les choix, n'est pas entamée par cette ouverture : l'élu "éclairé" (peut-être un peu, comme on disait, au XVIII^{ème} siècle, "le monarque éclairé") détient seul le pouvoir de décision. L'intervention du citoyen se situe en amont pour permettre à l'élu d'effectuer son choix dans de meilleures conditions, en ayant recueilli, écouté, intégré, le pluralisme des points de vue des citoyens. En refusant la "confusion" que représenterait le partage du pouvoir de décision, les élus disent "*préserver le fonctionnement républicain de nos institutions et la souveraineté du suffrage universel*" ; l'expression contradictoire, voire antagonique, des citoyens, facilitée par le choix de l'échelle des quartiers, permet aux élus de mieux exercer la fonction politique essentielle : celle de l'arbitrage entre des intérêts contradictoires, mis en scène par les mécanismes de concertation ;

— depuis une période plus récente, des éléments de "pédagogie de la citoyenneté" se mêlent à ces discours ; en étant invité à s'informer sur les dossiers locaux, à donner son avis, à entrer dans des procédures de concertation, le citoyen non seulement exerce un droit démocratique essentiel, mais encore s'enrichit d'une expérience qui peut le conduire, d'engagements occasionnels en engagements occasionnels, à un engagement plus pérenne dans "le politique" (plutôt que dans "la politique") ; l'action de quartier va "faire monter des têtes nouvelles" de militants associatifs, voire de militants locaux des

partis politiques ; le travail collectif de groupe dans les instances de quartier s'appuie sur la "*méthodologie de projets*", bien connue dans les milieux du développement local ; une "*formation-action*", une "*formation-développement*" peuvent s'exercer à l'échelle des quartiers ; on dit aussi, assez souvent, que cette reconstitution du tissu démocratique local, partant des quartiers, constitue une sorte de préalable à la reconstruction d'un citoyen à l'échelle nationale ;

— le discours sur la "*cohésion sociale*", sur "*la réduction de la fracture sociale*", sur "*la reconstitution du tissu social*", sur "*la mobilisation de la solidarité de voisinage*" recoupe en partie le discours sur l'action de quartier ; les relations et les échanges entre les différentes personnes, entre les différentes populations participent de la lutte contre l'exclusion et les inégalités sociales ; la dimension festive, conviviale, de l'action de quartier entre dans cet objectif ; c'est, en somme le volet social du discours démocratique. La politique de la ville, surtout quand elle se mène à l'échelle des quartiers, alimente beaucoup ce discours de "développement social" ;

S'il faut résumer ces justifications diverses exprimées par les élus en faveur d'une démocratisation locale, par le truchement des instances de quartier, on peut travailler autour de deux axes majeurs.

Le premier correspond à la volonté clairement affirmée de "refonder la décision publique" sur de nouvelles bases, et "de favoriser la renaissance d'une citoyenneté politique". Des élus locaux ont une conscience aiguë de la déconsidération croissante des hommes politiques de tous bords, auprès des électeurs. L'abstentionnisme s'accroît en même temps que le vote extrême en faveur des imprécateurs qui dénoncent, en bloc et sans nuances, les turpitudes de la classe politique. Par le développement de la démocratie locale, dite "participative", ces élus cherchent sincèrement "à réconcilier les citoyens avec la politique" et à retrouver une considération à l'égard de leur fonction. Dans ces cas, le fonctionnement d'instances de quartier fait, le plus souvent, partie d'un programme d'ensemble, affiché sous forme d'une "Charte de la citoyenneté" dont les exemples deviennent assez nombreux. Les instances de quartier ne sont alors qu'un dispositif parmi d'autres pour animer la démocratie locale, aux côtés des commissions ouvertes, des commissions mixtes, des comités d'usagers, des conseils d'enfants et de jeunes, d'initiatives variées pour donner la parole aux communautés étrangères, etc.

Une deuxième série de motivations n'a que peu de rapport avec la démocratie. Le fonctionnement d'instances de quartier correspond à une "vision managériale" et moderniste de l'exercice du pouvoir. Comme dans l'entreprise, elle encourage la prise de parole par la base, pour améliorer la production municipale de services. Comme dans l'entreprise, elle se sert du mouvement ascendant pour instituer un système de veille et d'alerte dans le corps social, et faire remonter des "plaintes", auxquelles les techniciens municipaux

s'efforcent de répondre le plus rapidement et le plus efficacement possible. Les initiatives "démocratiques" s'engluent alors dans le "contrôle social" et la recherche de "la paix sociale". Comme dans l'entreprise, il s'agit de mettre en scène des rapports directs entre les dirigeants et les administrés : le maire privilégie les rapports directs avec sa personne, exprimant implicitement ainsi une certaine méfiance à l'égard de toutes les médiations, notamment associatives ; les instances de quartier peuvent être utilisées comme des instruments d'intériorisation par les habitants des décisions du pouvoir. Il s'agit alors d'un relais d'intégration au pouvoir, beaucoup plus que de la reconnaissance d'un contre-pouvoir accepté, voire souhaité. Ils s'agit aussi d'un instrument dans la politique de communication du pouvoir.

L'examen des "grains à moudre" que la municipalité concède ou accorde aux instances de quartier est particulièrement intéressant. Sous prétexte de les accrocher "aux petites choses du quotidien", on se demande parfois si le pouvoir ne cherche pas à les confiner dans le secondaire, dans le dérisoire, tandis qu'il continue d'éloigner les citoyens des grandes choses qui seraient de son seul apanage. Ce serait, en somme une conception bien perverse du principe de subsidiarité : aux instances de quartier, les broutilles ; au pouvoir local les grandes choses. Dans une ville, on écrit qu'il faut "laisser les habitants s'organiser au niveau le plus proche pour ce qui ne nécessite pas une décision au niveau le plus élevé". La démocratie ne peut pas s'accommoder de ce partage hiérarchique des rôles. Elle investit tous les niveaux, tous les rôles. Les instances de quartier ne peuvent se contenter d'être des gadgets.

Nous avons, précédemment dénoncé l'utilisation abusive du terme de participation. Faut-il alors exprimer un certain pessimisme ? Faut-il continuer de prôner la participation, comme une utopie quasi impossible à réaliser ? On peut, du moins, affirmer les vertus de la participation et montrer à quel point sa mise en œuvre véritable serait bénéfique pour la société en général et pour la classe politique en particulier. Les quelques expériences réussies d'instances participatives de quartier montrent que la participation constitue le meilleur moyen de combler bien des fossés qui se sont creusés dans notre société : celui qui existe entre le pouvoir local et les citoyens ; celui qui s'approfondit entre les territoires géographiques et sociaux riches et les territoires géographiques et sociaux pauvres (la participation est aussi un partage) ; celui qui provoque les incompréhensions et les conflits entre les groupes sociaux et entre les classes d'âge ; celui de la fracture sociale entre les inclus et les exclus. La citoyenneté active peut-elle réduire ces écarts ? C'est la question majeure que nous posons au cœur de notre enquête. La participation organisée entre proches peut-elle reconstruire des solidarités actives, vivantes, en faisant régresser un système de collectivités publiques-providence, transformant les citoyens en clients, usagers, administrés, assistés passifs ? La technicité peut mettre sur pied des systèmes performants de services et de produits. Elle risque d'éteindre les relations "politiques" entre les personnes qui sont l'expression même de la citoyenneté. La rationalisation gestionnaire est tout aussi dépersonnalisante,

surtout quand elle s'exerce à des échelles telles que le citoyen de base ne peut pas savoir spontanément comment intervenir sur la décision. La délégation du pouvoir à des élus peu contrôlés, la délégation de la technicité à des technocrates, même très intelligentes, ne peuvent pas remplacer les incertitudes et les richesses du "vouloir vivre ensemble" qui constitue bien la meilleure définition de la participation. Pouvoir politique et pouvoir technique diffusent des normes qui entravent l'exercice de la libre parole citoyenne, de l'initiative autonome, au delà des modèles préfabriqués. La participation devrait aider à briser ces moules, en libérant des énergies nouvelles.

Par la participation, les quartiers et leurs instances doivent être irrigués par une volonté sans faille de retisser le tissu social, de redonner leur unité à des espaces dispersés, de rendre convergents les efforts de groupes sociaux et de classes différentes qu'une action territorialisée peut conduire à trouver ou à retrouver un intérêt général. Le sentiment d'appartenance à des territoires emboîtés (le quartier, la ville, l'agglomération, le pays, l'Europe, le monde...) peut conduire à l'exercice de différentes citoyennetés simultanées. Le citoyen est, avant tout, un "homme politique" concepteur, orienteur, coauteur, acteur, évaluateur de son avenir personnel et de l'avenir collectif des territoires dans lequel il vit.

De ce point de vue, nous estimons que la politique des quartiers doit suivre l'évolution spatiale de la politique de la ville. La démocratie de proximité ne peut pas se laisser confiner aux seuls quartiers et aux seuls problèmes de voisinage. Ce serait mener une politique de juxtaposition de ghettos, contraire d'ailleurs à la réalité de vie des habitants, notamment des jeunes, qui sont de plus en plus mobiles d'un bout à l'autre de l'organisme urbain. Les instances de quartier doivent pouvoir traiter les problèmes de la ville dans son ensemble, voire les problèmes de l'agglomération, au moment où vont se renforcer les établissements publics de coopération intercommunale à cette échelle. Il ne faut pas se résigner à voir des groupes sociaux captifs de leur voisinage. Il ne faut pas faire croire que le quartier est toujours le lieu le plus pertinent pour la gestion de tous les problèmes. Il faut apprendre au citoyen à fonctionner dans une géométrie variable entre son quartier, sa ville, son agglomération et même au-delà. De ce point de vue, nous observons, avec intérêt, les initiatives (descendantes ou ascendantes) qui se multiplient pour créer des "unions de quartiers", des instances de coordination, des lieux d'échange entre les quartiers, autant d'efforts qui permettent à chacun d'élargir sa vision de la vie urbaine, et sa capacité d'intervention sur toutes les compétences du pouvoir local.