

REPRÉSENTER, DÉLIBÉRER OU GOUVERNER ? LES ASSISES POLITIQUES FRAGILES DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE DE QUARTIER

PAR

Loïc BLONDIAUX

*Maître de Conférences à l'Université de Lille II
CRAPS - Faculté de Droit*

Il y a un mythe et une réalité de la démocratie participative de quartier. Le mythe renvoie aux origines de la réflexion politique sur le local. Il fait de l'espace communal le lieu presque naturel de la participation démocratique¹. Cet idéal s'exprime à la fois sur le plan philosophique et sur le plan politique. Au plan philosophique la question de la démocratie délibérative, dans le sillage notamment des réflexions de Jürgen Habermas, fait aujourd'hui l'objet d'un investissement théorique croissant qui évoque notamment la possibilité d'expérimenter de nouvelles formes d'expression politique à l'échelon local². Il est d'usage également de penser que la démocratie locale pourrait constituer un remède à la crise du gouvernement représentatif³.

1. Cf. King (D.), "Normative Theories of Local Government and Democracy", in King (D.) et Stoker (G.), (eds.), *Rethinking Local Democracy*, Londres, Mc Millan, 1996, pp. 1-27 ; ou Paoletti (M.), *Analyse de la démocratie locale à travers la genèse institutionnelle du référendum*, Thèse Science politique, Université Bordeaux IV, 1996, pp. 46-83.

2. Cf. notamment Barber (B.), *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997 (1ère ed. 1984), p. 319 et s. ; Mansbridge (J.), *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, Chicago University Press, 1980. Pour une présentation générale et récente de ces débats, cf. Bohman (J.) et Rehg (W.), (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, MIT Press, 1997 et Elster (J.), (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

3. Cf. par exemple Hamel (P.), "Urban Politics in the 1990s : The Difficult Renewal of Local Democracy", *International Political Science Review*, vol. 19 (2), 1998.

Au plan des pratiques politiques les expériences se multiplient, en particulier depuis les élections municipales de 1995, qui prétendent associer, sous les formes institutionnelles les plus diverses, les citoyens au pouvoir municipal⁴. Le sens d'un tel mouvement n'est cependant ni simple à déchiffrer ni univoque. Ces initiatives divergent dans leurs objectifs, leurs moyens et leurs résultats. Du point de vue des autorités politiques elles semblent aller de la volonté explicite d'encourager certaines formes de démocratie directe à la simple démarche "managériale" visant à améliorer la gestion administrative des conflits les plus quotidiens, en passant par l'espoir de parvenir par ce moyen à "la reconstruction d'un lien social mis à mal par la crise économique ou les évolutions culturelles"⁵. A ces conseils ou comités de quartier seront confiées en conséquence des missions de natures très différentes, allant de la simple information des habitants à la cogestion de certains dossiers municipaux, en passant par la consultation et la concertation⁶.

Deux traits cependant unissent ces expériences. En premier lieu, comme l'a souligné Georges Gontcharoff, elles participent désormais exclusivement d'un "mouvement descendant" : elles résultent d'une initiative de l'autorité municipale alors que dans les années soixante il n'était pas rare que des mouvements d'habitants ou des associations soient à leur origine. En second lieu, toutes ces initiatives s'accroissent d'une rhétorique qui exalte la participation et la citoyenneté. Jamais le thème de la démocratie participative locale ne s'est en fait aussi bien porté dans le discours politique.

Des institutions fragiles et mortelles

Si le mythe est actif, la réalité apparaît comme toujours beaucoup plus décevante. Les instances participatives de quartier sont des institutions à la fois fragiles et mortelles. Les deux précédentes vagues de création de ce type de structures — à la fin des années soixante autour des Groupes d'Action Municipale et à la fin des années soixante-dix dans le sillage des élections municipales de 1977 — ont assez rapidement tourné court, les structures survivantes ayant été assez rapidement détournées de leurs objectifs initiaux⁷. Un

4. Cf. sur ce point le numéro spécial de la revue *Territoires, Instances participatives de quartier : 45 villes s'engagent*, n° 373, 1996 et Gontcharoff (G.), "Du recueil des plaintes aux projets pluriannuels", *Territoires*, n° 374-375, 1997.

5. Cf. Sintomer (Y.), "L'espace public dans les quartiers d'habitat social", Communication au colloque "Citoyenneté et territoire", Roubaix, 10-11 décembre 1997.

6. Blanc (M.), "L'invention de la démocratie locale", in Blanc (M.) et al., *Vie quotidienne et démocratie. Pour une sociologie de la transaction sociale*, L'Harmattan, 1994, p. 267 et s.

7. On consultera avec profit le seul travail qui, à notre connaissance, se soit intéressé aux transformations dans la durée d'un dispositif municipal de ce type, à savoir le remarquable travail mené par Catherine Neveu à Roubaix, "Dans notre pays et au-delà dans notre ville". *Citoyenneté, appropriation et territoire à Roubaix*, Rapport pour le PIR-Villes CNRS, 1998. A propos de ces structures créées en 1977, l'auteur souligne leurs faibles légitimité et visibilité, l'essoufflement des militants historiques ainsi que "leurs difficultés à formuler dans l'espace public une spécificité repérable" (p. 65).

échec ramené par la sociologie politique à deux causes principales : l'absence de volonté politique effective et l'indifférence générale du public⁸.

Selon Stéphane Dion, qui a analysé le cas de plusieurs municipalités de gauche à la fin des années soixante-dix et au début des années quatre-vingts, au désintéret du public aurait rapidement répondu la lassitude des autorités municipales⁹. Pour Albert Mabileau, ces structures de consultation des habitants auraient relevé d'une "opération promotionnelle" plus que d'un projet politique véritable et "l'illusion de la participation entretenue par la classe politique (...) s'est trouvée confortée par l'indifférence de la population"¹⁰. Plus généralement, le doute est jeté sur les intentions des autorités politiques locales, soupçonnées de vouloir imposer "une définition univoque de la participation locale : une participation non codifiée, maîtrisée par les maires, (...) conforme à la représentation politique"¹¹. A suivre de telles analyses, tout se passe comme si ni le public ni les autorités politiques n'avaient souhaité au fond voir vivre cette forme de participation politique, la perplexité des premiers le disputant au manque de sincérité des seconds¹².

Ces deux lignes d'explication apparaissent cependant trop simples et trop générales pour emporter l'adhésion. Peut-on parler d'une indifférence structurelle du public à l'égard de la démocratie locale sans rappeler la faiblesse des pouvoirs dévolus aux citoyens dans le cadre actuel des lois de décentralisation ? Faut-il d'autre part rapporter la pauvreté des dispositifs de démocratie directe au seul cynisme des acteurs du pouvoir municipal, au risque d'oublier que leurs intentions en ce domaine ne sont jamais pures et qu'il peut y avoir un intérêt stratégique bien compris à jouer le jeu de la démocratie ? Faut-il

8. La situation de la science politique française diffère sur ce point de celle de la science politique américaine où des travaux plus nombreux et plus fouillés ont permis d'apporter des conclusions plus nuancées quant à la réussite d'expériences équivalentes dans les années soixante-dix et quatre-vingts. Cf. par exemple Kotler (M.), *Neighborhood Government : The Local Foundations of Political Life*, New York, Bobbs-Merrill Publishers, 1969 ; Zimmerman (J.), *Participatory Democracy*, New York, Praeger, 1986 chapitre 6 et surtout l'enquête de Berry (J.-M.), Portney (K.-E.) et Thomson (K.), *The Rebirth of Urban Democracy*, Washington, The Brookings Institution, 1993.

9. Dion (S.), "Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie", *Sociologie du travail*, n° 2, 1984 ; Dion (S.), *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986.

10. Mabileau (A.), *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994, 2ème ed., p. 129.

11. Paoletti (M.), *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 84.

12. Pour se donner une idée de la tonalité pessimiste des conclusions sur lesquelles débouche la science politique en France dès qu'elle aborde les questions de participation des citoyens au plan local, cf. par exemple Mabileau (A.), (dir.), *Les citoyens et la politique locale. Comment participent les Britanniques et les Français ?*, Paris, Pédone, 1989 ; Blanc (M.), "Politiques de la ville et démocratie locale. La participation : une transaction le plus souvent différée", *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 68-69, 1995 ; Blatrix (C.), "Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique", in Chevallier (J.), (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.

enfin se résoudre à admettre une fatalité de l'échec de ce type de dispositifs, condamnés à végéter ou à servir de simple courroie de transmission à l'autorité municipale ? Entre des habitants placés en demeure de s'approprier les miettes d'un gouvernement local essentiellement représentatif et des politiques peu enclins à s'exposer au risque d'un dialogue démocratique véritable, la démocratie participative de quartier ne serait alors qu'un trompe-l'oeil.

Il est bien évidemment trop tôt pour tirer la moindre conclusion au sujet de la vague d'expériences la plus récente, celle qui a vu se mettre en place dans le sillage des élections municipales de 1995 différents modèles de conseils ou de comités de quartier dans plusieurs dizaines de villes françaises. Le matériel sur lequel nous avons travaillé est de surcroît trop restreint pour avancer la moindre explication à caractère général. Mais à partir d'exemples tirés d'une recherche menée depuis deux ans sur les conseils de quartier mis en place dans le XX^e arrondissement de Paris fin 1995, j'aimerais revenir sur la nature de ces instances participatives de quartier et évoquer certaines des difficultés qu'elles sont amenées à rencontrer¹³. J'aimerais en particulier montrer en quoi les différents rôles qui leur sont assignés peuvent se révéler en pratique difficilement compatibles.

Qu'on juge en effet de la difficulté : pour être pris au sérieux les conseils de quartier doivent s'imposer, en quelques mois sinon en quelques années, à la fois comme des instances de représentation d'un type nouveau, des lieux de discussion ouverts au public et comme des acteurs de la vie politique locale. Les obstacles à leur institutionnalisation dans chacun de ces rôles sont nombreux. Mais à supposer que les conseils de quartier remplissent correctement chacun d'entre eux, peuvent-ils les remplir ensemble ? Là se situe peut-être la clé du destin de ce type d'institutions et de leur caractère tragique. En se voulant à la fois une instance de représentation additionnelle, un espace public de délibération et partie prenante à la décision publique locale, les conseils de quartier, à l'exemple de ceux du XX^e arrondissement, nous apparaissent confrontés à une équation presque insoluble. Comme s'il ne leur était pas permis dans l'état actuel de nos institutions locales de représenter, de délibérer et de participer tout à la fois.

Une analyse matérielle de la participation

Plus fondamentalement, cette étude du processus d'institutionnalisation d'une instance de démocratie directe dans une municipalité parisienne nous semble appeler au développement de deux axes de réflexions. Le premier a

13. Cet article s'inscrit dans le cadre d'une recherche menée dans un premier temps en commun avec S. Lévêque et en association, dans certains de ces aspects, avec O. Borraz et M. Houk. Cf. Blondiaux (L.), Lévêque (S.), "La politique locale à l'épreuve de la démocratie : les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX^e arrondissement", in Neveu (C.) (dir.), *Citoyenneté et territoire*, Paris, L'Harmattan, 1998.

trait au pouvoir local et à ses transformations actuelles. Il ne faut en effet nullement sous-estimer la nouveauté du phénomène étudié ici. En créant de tels conseils, l'autorité municipale invente de nouveaux territoires (les quartiers), fabrique de nouveaux rôles politiques (les conseillers de quartier), suscite une forme inédite de parole démocratique (les débats du conseil) et affecte substantiellement les autres acteurs de la vie politique locale en transformant leurs procédures ordinaires de transaction. L'avènement des conseils de quartier opère ainsi un déplacement significatif des frontières séparant les protagonistes du jeu politique local (autorité politique, administration, associations, habitants). Nous verrons notamment qu'elle accompagne la mise en place d'un embryon de gouvernance démocratique qui associe, sous certaines conditions, certains habitants à la prise de décision politique. Autant que les conseils de quartier eux-mêmes, c'est l'ensemble d'une configuration politico-administrative qu'une telle recherche se propose d'étudier.

Un tel travail voudrait inviter parallèlement à un retour sur la question des conditions de possibilité de la participation des citoyens ordinaires au pouvoir politique. Un tel objet de recherches oblige en effet à reformuler une question qui hante la sociologie et la philosophie politiques depuis leurs origines : à quelles conditions est-il possible de remettre en cause la division traditionnelle des rôles politiques ? C'est parce que nous refusons de croire à la possibilité de trancher théoriquement d'une telle matière qu'un détour par le terrain nous a semblé crucial. Que se joue-t-il *concrètement* lorsque s'ouvre un nouvel espace de participation démocratique ? Comment réagissent *pratiquement* les acteurs ? Comment peuvent se *matérialiser* de nouveaux types de relations politiques entre gouvernants et gouvernés ? C'est à ce type de questions que nous avons cherché à répondre. En optant résolument pour une démarche d'enquête, nous voulions rendre ses droits à l'observation dans un domaine — la réflexion sur l'espace public et la délibération démocratique — largement saturé de références philosophiques et de gloses théoriques¹⁴. Entre une sociologie politique sans doute exagérément pessimiste quant à la participation politique des citoyens ordinaires et une philosophie politique habermassienne et post-habermassienne tout aussi exagérément optimiste sur les possibilités d'avènement d'une "*politique délibérative*"¹⁵, il nous semble qu'un espace doit s'ouvrir pour *une analyse concrète et matérielle des mécanismes de la participation démocratique*.

14. Sur les lacunes sociologiques de la réflexion sur l'espace public, nous renvoyons à Neveu (E.), "Les sciences sociales face à l'espace public, les sciences sociales dans l'espace public", in Paillart (I.) (dir.), *L'espace public et l'emprise de la communication*, Grenoble, Ellug, 1995.

15. Cf. Habermas (J.), *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, chapitre VIII.

Une expérience démocratique

Mais avant d'aborder les différents volets de cette expérience il convient de revenir un instant sur les singularités du contexte dans lequel elle s'enracine¹⁶. Les conseils de quartier du XX^e arrondissement ont été créés au cours de l'hiver 1995. Ils ont été pensés et mis en place par la mairie d'arrondissement que dirige le socialiste Michel Charzat depuis les élections municipales de cette même année. Dans un contexte politique local de fortes mobilisations associatives autour de grands projets d'urbanisme (à Belleville notamment), cette décision s'inscrit dans une stratégie politique d'ensemble qui prend sa source au moment de la campagne des municipales, organisée autour de la symbolique de "contrats" de quartier passés avec les électeurs. C'est au sortir d'une campagne résolument axée sur le "terrain" et à partir de la collecte de questionnaires distribués aux habitants que l'idée de créer sept instances participatives semble avoir émergé.

Simultanément à cette création la municipalité nouvellement élue va dès son arrivée investir massivement dans la création ou l'amélioration de structures de consultation ou de concertation démocratiques : conseils municipaux d'enfants ; instauration d'un droit de pétition auprès du conseil d'arrondissement ; commissions extra-municipales urbanisme et culture ; rénovation d'un organe de concertation avec les associations, le CICA (Comité d'Initiative et de Consultation de l'Arrondissement) ; commission de transparence des propositions d'attributions de logement HLM au niveau de l'arrondissement... Bientôt suivie par d'autres mairies d'arrondissement parisiennes passées à gauche, la mairie du XX^e arrondissement a choisi de jouer résolument la carte de la démocratie locale¹⁷.

Deux traits caractérisent ce mouvement d'innovations. Celui-ci possède dans le XX^e arrondissement tout à la fois une dimension réflexive et une dimension stratégique. Ses principaux initiateurs, Michel Charzat et son adjoint à la démocratie locale David Assouline, vont s'efforcer sous de multiples formes de théoriser leur pratique de la démocratie locale. C'est ainsi que dans un ouvrage qu'il vient de faire paraître récemment, *Le Paris citoyen* sous-titré *La révolution de la démocratie locale*, Michel Charzat revendique l'inspiration de Jürgen Habermas et entend contribuer par son action politique à bâtir une politique fondée sur "l'entente entre sujets capables de parler et d'agir"¹⁸. Selon ce même ouvrage, il s'agirait dans le XX^e arrondissement de "démultiplier et (d') ancrer des espaces de délibération dans le terreau de la démocratie locale", les conseils de quartier étant appelés à devenir "la clé de voûte du dispositif participatif"¹⁹.

16. Pour une présentation approfondie des origines de l'expérience, nous nous permettons de renvoyer à notre article "La politique locale à l'épreuve de la démocratie...", art. cité. Cf. également l'important travail de Houk (M.), *Les conseils de quartier du XX^e arrondissement*, Mémoire de DEA de sociologie, IEP Paris, 1996.

17. Sur ce mouvement d'ensemble, cf. *Le Monde*, 10 juin 1998.

18. Habermas cité in Charzat (M.), *Le Paris Citoyen*, Paris, Plon, 1998, p. 127.

19. *Ibid.*, p. 133.

L'expérience est présentée dès le départ comme exemplaire. Les publics sollicités et pris à témoin sont nombreux. En 1996 est créé un Observatoire de la Démocratie Locale composé d'une dizaine de sociologues et philosophes de renom (Michel Crozier, Jacques Bouveresse, Michel Wieviorka, Dominique Wolton...) et dont la mission sera d'évaluer, au travers d'un rapport annuel, le caractère démocratique des initiatives prises par la mairie. Le XX^e arrondissement a organisé en outre en juin 1998 un important Forum national de la démocratie participative, accueillant des responsables politiques venus de la France entière. L'intérêt dont le XX^e arrondissement fait aujourd'hui l'objet se traduit par la présence croissante de spécialistes de sciences sociales, de journalistes ou de responsables d'autres municipalités dans les réunions des conseils. Prise sous les feux de ces regards croisés, jaugée en permanence, largement médiatisée, l'entreprise a acquis une importance majeure dans l'action de la municipalité d'arrondissement. Elle se doit de réussir.

Une seconde dimension caractérise cette démarche, liée cette fois au contexte politico-administratif parisien. Elle doit aussi être comprise comme un élément et un moment d'une lutte plus générale engagée par la mairie d'arrondissement pour la reconnaissance de son existence politique. Dans le cadre extrêmement restreint des attributions — consultatives — que lui réserve la loi dite PLM du 31 décembre 1982, la mairie d'arrondissement n'a d'autre ressource politique à faire valoir contre la Mairie de Paris qu'un soutien populaire à l'échelle d'arrondissement. Les conseils de quartier ont vocation à asseoir cette légitimité populaire de la mairie du XX^e et à servir, le cas échéant, d'allié dans les négociations menées avec l'Hôtel de ville. A leur création, Michel Charzat résume cette situation en annonçant que "(le conseil de quartier) nous permettra de rester en prise directe avec la population et d'établir un meilleur rapport de force avec la mairie"²⁰. Mais il convient de le souligner d'emblée et avec force : l'autorité qui va s'exposer ici au risque de la démocratie ne possède pas de pouvoirs propres. Cette singularité nous paraît tout à la fois conditionner l'expérience et en marquer les limites.

Au delà de cette vocation exemplaire — fortement revendiquée —, et de cette destination stratégique — toujours déniée —, la mise en place des conseils de quartier dans le XX^e arrondissement se singularise enfin par l'originalité du dispositif retenu. Ce sont 7 conseils de quartier, présidés par le Maire, animés par un élu (le délégué de quartier) et composés chacun de 39 membres qui voient le jour fin 1995. Leurs attributions sont celles d'une "commission consultative du conseil d'arrondissement (...) ayant faculté de propositions et de suggestion, de vœux et d'initiative sur tous les aspects de la vie du quartier" (Charte des conseils de quartier du XX^e arrondissement). Chaque conseil se partage en trois collèges :

20. *Le Parisien*, 11 septembre 1995.

- 13 membres sont proposés à la proportionnelle par la majorité et la minorité du conseil d'arrondissement ;

- 13 membres sont proposés par le maire parmi "les personnes représentatives de la vie associative, culturelle, économique et sociale du quartier après concertation avec les intéressés et recherche maximum de consensus" ;

- 13 membres sont désignés par tirage au sort sur les listes électorales de l'arrondissement sous le contrôle d'un magistrat.

L'originalité de l'expérience réside on le voit dans l'instauration de ce troisième collègue dont les modalités de désignation sont inédites en France sinon en Europe et accréditent le caractère démocratique de l'ensemble du dispositif²¹. Ce choix du tirage au sort fait signe vers la démocratie athénienne²². Il marque l'ambition du projet politique de départ : il s'agissait bien d'amener des citoyens ordinaires à la parole et à l'existence politiques et ce faisant d'"ajouter de la démocratie de grande proximité et de la démocratie directe à la démocratie de délégation dont sont porteurs tant les partis politiques que les associations"²³. L'enjeu est de taille. Peut-on, dans la France politique des années 1990, faire revivre une forme démocratique disparue depuis la Renaissance ? L'expérience ne réussira que si elle parvient à impliquer ces tirés au sort, c'est-à-dire aussi à subvertir les mécanismes traditionnels de la représentation politique.

I - REPRÉSENTER : LES CONSEILS DE QUARTIER COMME INSTANCES DE REPRÉSENTATION ADDITIONNELLES

Il y a à l'origine des conseils une volonté clairement affichée d'institutionnaliser une nouvelle forme de représentation, de l'inscrire dans la durée et de lui donner des formes stables en calquant au besoin d'autres structures existantes (en l'occurrence le conseil d'arrondissement). Il s'agit, notamment pour Michel Charzat, de créer un "*lieu de démocratie délibérative (qui) vient en renfort et non en substitut de la démocratie représentative issue du suffrage universel*"²⁴. Mais ce projet se heurte d'emblée à deux difficultés : sur quelles bases territoriales désigner ces nouveaux représentants et sur quel fondement politique autre que l'élection faire reposer leur légitimité ?

Comment enclencher un processus d'identification à ces institutions nouvelles : identification à un territoire (le quartier) et identification à un rôle

21. Sur les modes de désignation dans les conseils de quartier adoptés par les autres villes (désignation discrétionnaire, candidatures libres et vote par assemblée générale, suffrage universel), cf. Gontcharoff (G.), "Quelques réflexions sur les instances participatives de quartier", *Territoires*, n° 374-375, 1997, p. 8.

22. Sur le tirage au sort et son importance dans l'histoire de la démocratie, cf. Manin (B.), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

23. D. Assouline, rapport au conseil d'arrondissement du 11 septembre 1995.

24. *Libération*, 13 septembre 1995.

(celui de conseiller de quartier). Pour que de telles instances existent il est impératif de faire advenir dans les esprits et exister dans les pratiques deux types de frontières jusque là absentes : celle qui délimite les quartiers d'une part et celle qui sépare désormais le public de ceux que la volonté politique ou le tirage au sort a élus, d'autre part. Deux frontières invisibles sans l'acceptation et l'intériorisation desquelles il ne saurait y avoir de représentation politique viable.

A) *Que représentent les conseils ? La formation des quartiers*

La notion de quartier compte, on le sait, parmi les plus floues de la sociologie urbaine²⁵. Le quartier est autant affaire d'espace que de pouvoir et de pratiques sociales. "Le quartier note Daniel Jalla, n'est pas de type exclusivement spatial ou urbanistique, car il est avant tout déterminé, très fortement par la vie collective et les manières dont les pouvoirs l'identifient, par la répartition des fonctions dans la ville comme par l'histoire partagée de ses habitants"²⁶. Le processus de définition des quartiers dans le XX^e arrondissement commence par mettre en jeu les représentations que se sont forgés les responsables politiques de l'espace dont ils ont la charge. Mais, selon un phénomène bien étudié par l'histoire urbaine, en reconnaissant l'existence de ces quartiers, en construisant dans le discours "la personnalité" des sous-espaces urbains qu'ils délimitent l'autorité politique va largement contribuer à leur objectivation²⁷. C'est dans ces allers et retours constants entre les découpages officiels (*i.e.* la parole politique qui reconnaît le quartier) et les représentations (*i.e.* l'appropriation par les habitants de ces frontières symboliques) que se joue l'existence effective des quartiers²⁸.

Les aléas du découpage

Les sept quartiers mis en place à l'automne 1995 dans le XX^e arrondissement de Paris sont le produit d'un compromis entre plusieurs rationalités, le fruit d'un assemblage de considérations urbanistiques, politiques, sociologiques, géographiques, historiques diverses. Certains quartiers, à l'instar de

25. Cf. notamment Di Méo (G.), "Les paradigmes du quartier urbain", *Sciences de la société*, n° 30, 1993 et Bidou-Zachariasen (C.), "La prise en compte de «l'effet de territoire» dans l'analyse des quartiers urbains", *Revue française de sociologie*, vol. 38 (1), 1997.

26. Jalla (D.), "Le quartier comme territoire et comme représentation : les barrières ouvrières de Turin au début du XX^e siècle", *Le Mouvement social*, n° 118, 1982, p. 96.

27. Saunier (P.-Y.), "La ville en quartiers : découpages de la ville en histoire urbaine", *Genèses*, n° 15, 1994, p. 113. Sur la question plus générale de la formation des territoires administratifs et des identités territoriales, on renverra aux travaux de Marie Vic Ozouf-Marigné, *La formation du département : la représentation du territoire français à la fin du XVIII^e siècle*, Paris, EHESS, 1989 et de Veitl (P.), *Une autre France. La création des régions économiques Clémentel*, Paris, L'Harmattan, à paraître.

28. Sur cette question, décisive, de l'appropriation des territoires et des découpages, cf. Neveu (C.), *Dans notre pays et au-delà dans notre ville...*, *op. cit.*, chapitre V.

Belleville, possèdent une unité historique, géographique et sociologique incontestable. Tel autre sera pensé en relation avec une opération d'aménagement urbain et ses frontières se calqueront sur celles d'un projet de Z.A.C. (le quartier "Amandiers"). D'autres enfin seront composés à partir d'éléments plus divers : ici un contexte de mobilisation associative ancienne, là une homogénéité urbanistique relative. Deux contraintes ont été préalablement reconnues : une limite de taille (qui avoisinera, à une exception près, les 20 000 habitants, l'arrondissement en comptant en 1990 plus de 184 000) et la possibilité matérielle pour la nouvelle municipalité socialiste de fournir suffisamment de militants et de cadres pour animer chacun de ces quartiers.

Assez rapidement certains de ces quartiers vont, pour reprendre les mots mêmes de Michel Charzat, "fonctionner" mieux que d'autres²⁹. Leurs situations, au plan de la densité historique, démographique, associative ou de l'homogénéité sociologique et urbanistique contrastent en effet fortement. Tout oppose ainsi le quartier correspondant au mythique Belleville — "*terre d'intégration où se forgeaient les solidarités*" et "*qui se confond dans l'imaginaire collectif avec la riche histoire rebelle du Paris populaire*"³⁰ — et le quartier appelé Périphérique, lequel regroupe l'ensemble des habitations situées entre les boulevards extérieurs et le périphérique. Dans ce second cas l'unité architecturale et urbanistique (il s'agit presque exclusivement de grands immeubles HLM) ne compense ni l'absence de vie associative ni l'étirement géographique qui fait ressembler la géographie de ce quartier à celle du Chili.

Dès l'origine certains de ces découpages sont contestés par les acteurs. Les habitants du quartier "périphérique" en particulier supportent mal l'étiquette sous laquelle ils se voient désignés et tentent pour certains d'obtenir le redécoupage de leur quartier, voire sa disparition par intégration et fusion avec les quartiers qui le jouxtent. En 1997, la municipalité doit aussi procéder à la création d'un huitième quartier, issu du redécoupage du quartier Gambetta. Il s'agissait en l'occurrence d'autonomiser l'une de ses composantes, un sous ensemble urbain composé essentiellement de cités HLM et dont les préoccupations ne coïncidaient pas avec le reste du quartier, regroupé dans des immeubles Hausmanniens et plus bourgeois. Deux quartiers plus homogènes sociologiquement sont nés de ce découpage (Pelleport et Gambetta). Un problème plus marginal mais du même ordre s'est posé dans le quartier Réunion/Père-Lachaise où le délégué de quartier a longtemps déploré qu'on lui ait adjoint une portion de territoire aux caractéristiques sociologiques plus "bourgeoises" et qualifiée par lui de "Triangle des Bermudes", autre manière d'évoquer la faible participation dans les conseils et sa méconnaissance des préoccupations des habitants qui y demeurent. Lors du même redécoupage ces quelques rues sont allés rejoindre le quartier Gambetta³¹.

29. *Le Paris citoyen, op. cit.*, p. 37.

30. *Ibid.*, p. 32.

31. Il est intéressant de souligner que ce choix, accompli après concertation avec les conseils et les habitants, ait abouti à la constitution d'entités sociologiquement homogènes et

Ces révisions de frontières témoignent des limites du caractère performatif de la parole politique. Comme s'il s'agissait de rappeler qu'une vie ou qu'une identité de quartier ne se décrètent pas et que certaines frontières politiques doivent aussi être négociées avant de se révéler pertinentes. Dans le même temps, l'autorité municipale va se trouver confrontée à un problème d'échelle. Comment concilier le rayon d'action, assez large, des conseils avec l'espace vécu par les habitants et qui se restreint le plus souvent aux limites de quelques rues, d'un groupe d'immeubles, ou comme c'est souvent le cas dans le XX^e arrondissement, d'une "cité" ? Cette difficulté se traduit dans la définition de l'ordre du jour de certains conseils amenés à centrer la discussion sur les tensions nées au sein d'une cité particulière, au risque de décourager les autres habitants du quartier. Et ce d'autant plus que l'intervention dans les débats de personnes étrangères à la cité risque de se voir immédiatement récusée comme illégitime, ainsi que cela s'est vérifié à plusieurs reprises.

Une politique de la fête

Les quartiers peuvent-ils être le support de représentations et de pratiques politiques effectives ? L'enjeu, pour la municipalité et surtout pour les conseils eux-mêmes, va être de faire exister symboliquement ces découpages territoriaux. En instituant les quartiers il s'agit simultanément de justifier et de consacrer l'existence des conseils. Ce travail politique d'animation (entendu ici au sens propre du terme, au sens de donner la vie) des quartiers va prendre différentes formes.

Présentes dans les discours des responsables, les références à l'histoire, aux luttes urbaines, aux villages et aux faubourgs (Charonne, Saint Blaise, Belleville) dont les quartiers sont issus, de même que les gestes commémoratifs (comme l'inauguration par le maire d'une plaque en l'honneur d'une résistante originaire d'une cité, le 140, marquée par certaines tensions) y contribuent mais ne sauraient suffire³². Cette symbolique se retrouve également dans certaines mobilisations auxquelles le conseil de quartier s'associe : lorsqu'il s'agit par exemple de détruire la façade peinte d'une caserne de pompier, érigée en "lieu de mémoire" du quartier ou d'empiéter par un bâtiment administratif sur un marché identifié comme le centre affectif du quartier de la Réunion. Ces références affectives se réfugient aussi de manière plus anecdotique dans le titre des journaux dont se sont dotés certains conseils : "Plaine notre quartier", "Belleville notre quartier"...

Mais dans les représentations des acteurs, c'est essentiellement au travers de la fête qu'une vie de quartier est susceptible de voir le jour. Chaque conseil

(suite note 31) non, comme on aurait pu tout aussi bien l'imaginer à un mixage dans une logique de diversification sociale de chaque quartier.

32. On pourrait retrouver ici une métaphore politique qui a pu fonctionner en d'autres occasions, celle des "villages parisiens", cf. Haegel (F.), "Le maire de Paris en représentation (s).", *Politix*, n° 21, 1993.

de quartier s'est ainsi doté d'une commission d'animation chargée d'organiser une fête annuelle de printemps. Ces commissions sont, de très loin, les plus actives de celles qu'ont fait naître les conseils. Ce sont aussi pratiquement les seules où les conseillers tirés au sort s'investissent de manière importante, comme s'il s'agissait d'une activité dont pouvaient s'emparer, sans risque ou sans obstacle, de simples citoyens.

Les représentations et les justifications qui sous-tendent cette politique d'animation font écho à un imaginaire politique de la fête bien mis en évidence par Mona Ozouf³³. Une analyse détaillée des discours produits en amont ou en aval de ces fêtes de quartier montrerait à quel point ces manifestations sont fortement investies de sens par les acteurs. Ces discours font vivre et projettent un quartier imaginaire dans lequel les habitants seraient mis enfin en position de se réappropriier l'espace urbain. Ces fêtes sont censées matérialiser un lien entre les habitants, les générations et communautés et déboucher sur un renversement temporaire des hiérarchies. Cet imaginaire de la fête met en scène un moment d'épiphanie des normes et des conflits. Les habitants, selon une métaphore omniprésente dans le discours des organisateurs, sont censés se "replacer au centre d'une cité" qu'ils avaient déserté³⁴. Tout se passe comme si ce discours à caractère performatif sur la fête et sur le quartier offrait une sorte d'accompagnement symbolique indispensable de la formation des quartiers.

B) Qui représente les quartiers ? La légitimité fragile des conseillers de quartier

Dans leur principe même les conseils de quartier font coexister plusieurs modèles de légitimité. Ses membres ont été désignés pour discuter des affaires municipales soit par les partis politiques représentés aux conseils d'arrondissement, soit par les associations, soit par le hasard du tirage au sort. Mais face aux responsables politiques municipaux, forts de leur légitimité électorale, la nature du mandat dont dispose chacune de ces nouveaux collègues de représentants apparaît beaucoup moins clairement. Dans cet ensemble, seuls certains représentants associatifs font montre en pratique d'une connaissance préalable des dossiers leur permettant parfois de traiter d'égal à égal avec leurs interlocuteurs politiques. Sur cette compétence technique vient se surajouter

33. Cf. sur ce point Ozouf (M.), *La fête révolutionnaire 1789-1799*, Paris, Gallimard, 1976 ; Ihl (O.), *La fête républicaine*, Paris, Gallimard, 1996.

34. C'est ainsi que D. Assouline, délégué du quartier Pelleport rend compte du rôle de son conseil dans la préparation de la fête du quartier : "Il y a peu de choses que le Conseil de Quartier, en général, peut maîtriser seul. La fête en est une. On l'a pris en charge (avec quelles rapidité et énergie). C'est un moyen de démontrer qu'on peut se prendre en charge, en main. C'est aussi une réponse à tous les problèmes qu'on pourrait croire étrangers à cette fête : mal vivre, cloisonnement, insécurité. On prend possession de notre quartier. On le fait vivre. C'est comme cela que les gens peuvent se rencontrer. A Paris, en ville, les gens sortent très peu pour se rencontrer, ils vont au restaurant, au cinéma. Mais on a perdu ce côté vilage" (Conseil de quartier du 6 mai 1998).

une véritable "légitimité de proximité"³⁵. C'est cette prise sur le terrain qui les autorise à se faire à leur tour porte-parole de collectifs qui parlent en leur nom. Cette forme de légitimité que l'on pourrait aussi qualifier de "pastorale", cette capacité à parler au nom des jeunes dont on a la charge ou des locataires d'un immeuble que l'on représente les met directement sur un pied d'égalité avec le pouvoir politique toutes les fois où le sort de ces populations est en jeu.

Il n'en va pas de même pour les conseillers désignés par les partis politiques, pour la plupart militants sortis du rang et dont la délégation de pouvoir reste limitée. Celle-ci ne suffit en aucun cas à elle seule, en l'absence de connaissances techniques ou de savoir-faire rhétorique, à asseoir leur parole politique au sein du conseil. Il n'en va pas de même surtout pour les conseillers tirés au sort dont la position est la plus problématique et oblige à reformuler la notion même de représentation politique.

Les deux visages de la représentation politique

A travers l'institution des tirés au sort, ses inventeurs ont entendu clairement revenir à une forme de représentation-miroir. Il s'agissait bien, pour reprendre le mot de John Adams, de reproduire "le portrait exact en miniature du peuple dans son ensemble"³⁶. Toutes choses égales par ailleurs ce mode de désignation — cette légitimité "stochastique" — rapproche la situation de ces conseillers de celle des citoyens tirés au sort dans les sondages et dont la mission est aussi de parler au nom de l'opinion publique. Or, le mécanisme de la représentation politique moderne ne s'arrête pas à ce processus de figuration, il suppose un mode de délégation ainsi que l'ont bien montré Hanna Pitkin ou Louis Marin³⁷. "Il est capital note à leur suite Jean Leca, de souligner le double caractère de la représentation : le représentant «est ici pour et à la place de» (stands for), il signifie ; «il agit pour et au nom de» (acts for).

35. Selon un phénomène d'"égalisation des légitimités" bien observé par Arthur Jobert à propos des mobilisations en matière d'aménagement, cf. Jobert (A.), "L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général", *Politix/Revue des sciences sociales du politique*, n° 42, p. 91.

36. Adams, cité par Seitz (B.), *The Trace of Political Representation*, Albany, State University of New York Press, 1995, p. 2.

37. "Représenter souligne Louis Marin, c'est être délégué par un absent, c'est agir au nom de lui, le rendre présent à nouveau par une image ou une figure. La représentation — dispositif de dédoublement et de substitution — ne trouve en l'occurrence sa validité et ne tire son efficacité que par délégation d'un «absent», délégation dont les conditions et les formes «définissent» le champ du pouvoir du représentant et en tracent les limites", Marin (L.), "Théâtralité et pouvoir. Magie, machination, machine : Médée de Corneille", in Lazzeri (C.) et Reynié (D.) (dirs.), *Le pouvoir de la raison d'Etat*, Paris, PUF, 1991, p. 235. Cf. également Pitkin (H.-F.), "Representation", in Ball (T.), Farr (J.) et Hanson (R.) (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 133. et du même auteur *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967 ou Avril (P.), "Notes sur les origines de la représentation", in d'Arcy (F.) (dir.), *La Représentation*, Economica, 1985, p. 99.

*Le premier caractère est plus fondamental que le second dans la mesure où le second n'est pas possible sans le premier alors que la réciproque n'est pas vraie*³⁸. Or, dans le cas des conseillers de quartier tirés au sort, cette métamorphose du représentant-incarnation (qui figure) en représentant-mandataire (qui agit) ne semble pas s'être opérée. Faute de susciter de la croyance ou de produire du sacré, le tirage au sort n'enclenche pas cette magie qui est au fondement du lien de représentation et qui fait que le représenté se reconnaît dans celui qu'il mandate et n'existe qu'à travers lui³⁹.

Ici rien de tel et l'exemple des conseillers de quartier tirés au sort témoigne d'un processus de représentation inachevé dans lequel les représentants désignés ne sont pas pensés, ni ne se pensent vraisemblablement, comme dépositaires de la volonté d'un absent⁴⁰. Dans la pratique la présence constante du public dans les débats des conseils de quartier interdit toute forme d'émancipation. Dans le déroulement des discussions et bien qu'une distance physique sépare les habitants de leurs conseillers, le public reste le lieu de la légitimité véritable au point qu'après avoir choisi de faire parler les habitants de manière résiduelle en fin de séance, les délégués de quartier ont dû progressivement admettre son intervention sur chaque point de l'ordre du jour. Il arrive même, dans certains quartiers, que les habitants soient invités à prendre la parole avant les conseillers de quartier⁴¹. Il est également intéressant de souligner que toute volonté d'autonomisation physique du conseil et d'éloignement du public est absente chez les conseillers : une enquête par questionnaires en cours de traitement réalisée auprès des conseillers de quartier (120 réponses) et que nous menons actuellement avec O. Borraz, M. Houk et S. Lévêque montre ainsi que la quasi-totalité des conseillers de quartier interrogés jugent souhaitable la présence du public lors des séances du conseil.

De façon plus générale, les habitants sont amenés à participer sans restriction à toutes les activités du conseil (commissions, journal, suivi des dossiers...). Les frontières entre les conseillers de quartiers et les habitants sont poreuses et il n'est pas sûr que, comme cela a été expérimenté dans le XIX^e arrondissement, l'attribution d'une carte "officielle" de conseiller de quartier

38. Leca (J.), "Représentation", in Duhamel (O.) et Mény (Y.) (dirs.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 914.

39. Cf. Jaume (L.), "La théorie de la «personne fictive» dans le Léviathan de Hobbes", *Revue française de science politique*, vol. 33 (6), 1983 ou du même auteur "Autour de Hobbes. Représentation et fiction", *Droits*, n° 21, 1995.

40. Selon les premières conclusions d'une enquête réalisée auprès des membres du public assistant aux conseils de quartier par C. Pacteau et V. Placer, il semblerait que ceux-ci ignorent le plus souvent l'existence de conseillers tirés au sort et ne leur reconnaissent pas de légitimité particulière lorsqu'ils la connaissent, cf. Pacteau (C.), Placer (V.), "Etude sur le public des conseils de quartier", *Deuxième rapport annuel de l'Observatoire de la démocratie locale du XX^e arrondissement de Paris*, 1998, p. 54.

41. Cf. sur ce point Blondiaux (L.) et Lévêque (S.), "La politique à l'épreuve de la démocratie...", art. cité.

suffise à objectiver la fonction⁴². Deux interviews réalisées en 1996 auprès de conseillers tirés au sort par Mélody Houk et que tendent à corroborer les résultats de l'enquête par questionnaire précitée attestent de cette difficulté de positionnement :

“Je me sentirais peut-être mieux dans le public dit l'un d'entre eux, pour intervenir pendant les conseils. C'est peut-être ça au départ, les conseils de quartier : que les habitants soient représentés comme des habitants. Mais les conseillers de quartier, à partir du moment où il y a un public, ne se prononcent pas comme des habitants... Faire parler le public, c'est rendre inutiles les tirés au sort”. Un autre entretien fait écho à ce premier propos : “Les associatifs peuvent dire « nous on côtoie des gens, on sait ce qui se passe, on peut faire passer des informations ». Mais nous, les tirés au sort, comment on fait ? On ne va pas se mettre une pancarte autour du cou avec « je suis conseiller de quartier, venez me parler ! »”⁴³.

Dans ces conditions, la position des conseillers tirés au sort apparaît extrêmement fragile : soit ils sont confondus avec le public et retournent en son sein, soit ils s'informent des dossiers et se professionnalisent et c'est au nom de cette expertise et non plus de leur représentativité qu'ils entrent dans la discussion. Comme pour illustrer la première possibilité, lors de l'une des premières réunions du conseil de quartier Gambetta-Saint-Fargeau qui se déroulait au Théâtre de l'Est Parisien, plusieurs conseillers de quartier à la suite d'une discussion houleuse, ont quitté la scène où ils se trouvaient pour aller symboliquement rejoindre le public dans les travées. Dans la seconde hypothèse, celle d'une professionnalisation des conseillers tirés au sort, il n'est pas sûr que ces derniers puissent jamais concurrencer des acteurs associatifs ou politiques dont le degré d'investissement dans les affaires publiques et les dossiers sera toujours supérieur au leur. Il est arrivé ainsi à plusieurs reprises que les conseillers de tel quartier refusent de se prononcer sur une question au nom d'un manque d'information.

Il est significatif à cet égard que les quartiers où les conseillers tirés au sort s'impliquent le plus dans les différentes activités soient aussi ceux où le poids des représentants associatifs dans le conseil est le moins fort. A l'inverse, dans tel autre quartier, la place prise par les militants associatifs est telle que l'enjeu va être précisément de conforter la position des tirés au sort. *“Le problème du conseil quartier dans sa formation plénière note un délégué, c'est de faire parler ces gens-là (les tirés au sort). D'autant qu'on a des associatifs qui ont tendance à monopoliser la parole (...) Je crois qu'il faut les rassurer par rapport aux associations et on ne peut le faire qu'à travers les commissions”*.

42. Sur les conseils de quartier dans le XIX^e arrondissement nous nous référons aux travaux menés actuellement par Thomas Perez-Vittoria.

43. Cités in *Les conseils de quartier du XX^e arrondissement*, op. cit., p. 67 et p. 99.

De fait, dans les premiers mois de fonctionnement des conseils, les délégués de quartier vont s'employer à impliquer les tirés au sort. Au cours de réunions de coordination le maire d'arrondissement les invitera à préparer les réunions afin que les conseillers puissent faire des propositions et *"éviter que les suggestions viennent majoritairement du public et que le conseil devienne spectateur et soit déséquilibré"* (Réunion des délégués de quartier juin 1996). Invite sera faite à ces mêmes délégués de faire en sorte que les conseillers tirés au sort ne se sentent pas *"relégués"* (Réunion des délégués, mai 1996). Les solutions proposées et expérimentées au cours des premiers mois de fonctionnement iront de l'organisation de pots entre conseillers à la mise en place de petits groupes de travail ou de commissions où les conseillers tirés au sort risquent de se sentir moins impressionnés : *"Il y a une dame conseiller note un délégué de quartier qui est arrivée en retard et qui est restée dans le public parce qu'elle était gênée d'aller s'installer parmi les conseillers. Vous imaginez cette dame là sur une scène. Elle fait partie de ces gens qui font partie d'un groupe de travail. Elle est plus à l'aise dans un groupe de travail où il y a une convivialité. On se réunit dans un local associatif, on est 5 ou 6, c'est plus facile"*.

Exit, voice ou loyalty ?

Cette pédagogie de la prise de parole, cet apprentissage de la représentation porteront dans certains cas leurs fruits. Comme dans le quartier Plaine où des conseillers tirés au sort ont pris l'habitude de rédiger des rapports d'allure très officielle contenant différentes propositions en matière de voirie. Ces derniers ont également auditionné des étudiants en architecture et en urbanisme avant de se prononcer sur le réaménagement d'une artère importante. Il est arrivé également qu'un conseiller produise un bilan statistique sophistiqué du stationnement des voitures dans sa rue, selon les jours de la semaine. Dans la plupart des quartiers ce sont aussi, nous l'avons vu, des tirés au sort qui prennent en charge les tâches d'animation et la fête du quartier. En toute hypothèse ce ne sont que de tous petits contingents de tirés au sort qui s'investissent véritablement (jamais plus d'une demi-douzaine) avec l'aide parfois d'une poignée d'habitants extérieurs au conseil. Mais l'assiduité dont font preuve dans tous les quartiers une fraction des tirés au sort, le sérieux de leur écoute et de leurs interventions attestent qu'il est possible sous certaines conditions de susciter un engagement politique régulier de la part de citoyens ordinaires. L'enquête par questionnaire en cours devrait permettre d'en savoir plus sur les logiques qui favorisent ou font obstacle à un tel engagement.

Mais, pour reprendre des catégories bien connues empruntées à Albert Hirschmann, les conseillers tirés au sort se sont néanmoins montrés plus nombreux à choisir l'*exit* (la fuite) que la *loyalty* (la loyauté) ou la *voice*, une contestation de l'institution qui ne s'exprime presque jamais ouvertement. Cette fuite se produit en cours de processus. Il est intéressant de souligner que les personnes contactées après tirage sur listes électorales acceptent dans un premier temps massivement (à plus de 90%) d'entrer dans les conseils. Selon

des données statistiques établies par D. Assouline sur 68 séances et 28 mois de fonctionnement, le taux de participation serait le moins fort chez les tirés au sort (46% de participation sur 2 ans) contre 71% dans le collège associatif et 64% dans le collège politique. L'hémorragie (sous forme de départs ou d'absentéisme répété) de conseillers en cours d'expérience a obligé la municipalité à procéder un renouvellement anticipé des conseillers avant la fin de leur mandat, et ce au cours de l'été 1997 (de 26% à 67% de renouvellement des tirés au sort selon les quartiers). Elle prévoit actuellement de nouveaux tirages au sort. Le déménagement, le manque de disponibilité et l'âge semblent figurer au rang des facteurs explicatifs de ces départs en cours d'expérience. La part de la déception, du refus de jouer le jeu, de la difficulté à prendre la parole est à ce stade de la recherche encore difficile à évaluer mais sans doute non négligeable.

De manière plus générale, l'absence de rétribution matérielle découlant de l'appartenance aux conseils, l'absence significative de toute compétition pour l'accès aux postes de responsabilité que sont les bureaux des conseils, la porosité des frontières entre l'institution et le public témoignent d'un inachèvement du processus d'institutionnalisation qui s'observe jusque dans les délibérations des séances. Il n'y a pas en effet de captation de la discussion au niveau des conseillers mais une libre circulation de la parole dans le public qui débouche, souvent, sur un échange entre les responsables politiques et les habitants qui court-circuite les conseillers. Le faible nombre de textes (ou voeux) votés par le conseil, l'absence de solennité qui entoure ces votes, ainsi que leur caractère presque toujours consensuel, attestent également de la faible autonomisation de cette institution naissante. Il faudrait dès lors parler de quasi-institution pour désigner une instance aussi ouverte sur l'extérieur et aussi faiblement formalisée. Mais c'est peut-être aussi cette absence de clôture qui garantit peut-être en l'occurrence le caractère démocratique du dispositif, sa transparence et la qualité de la délibération en son sein.

Au total l'expérience du tirage au sort dans le XX^e arrondissement témoigne de ce que dans les sociétés politiques modernes, la signification politique originelle de cette procédure — permettre selon Aristote que le citoyen soit tour à tour gouverné et gouvernant et ne soit en conséquence gouverné par personne — s'est perdue⁴⁴. Elle rappelle également que dans ces sociétés, la figure du représentant se voit toujours prise entre un principe de distinction et un principe d'identification⁴⁵. La représentation politique y implique, en plus d'une mimesis, d'une ressemblance, la reconnaissance par les autres acteurs politiques ainsi que par les représentés d'aptitudes spécifiques et sélectives⁴⁶.

44. Cf. Hansen (M.), *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Paris, Les Belles Lettres, 1993, pp. 274-275.

45. Rosanvallon (P.), *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, p. 43 et s.

46. Nous renvoyons ici à la série de travaux qui ont illustré sur des terrains historiques différents cette dialectique de la représentation, Offerlé (M.), "Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914", *Annales E.S.C.*, Juillet-août 1984 ; Maresca

Être ni tout à fait le même que celui que l'on représente, ni tout à fait un autre, telle est la contrainte qui pèse sur les représentants y compris jusqu'à l'échelon des quartiers : il n'est pas sûr que les conseillers de quartier aient trouvé la solution pour résister à cette injonction paradoxale.

II - DÉLIBÉRER : LES CONSEILS DE QUARTIER COMME ESPACE PUBLIC DE DÉLIBÉRATION

Selon leurs créateurs, les conseils de quartier ont aussi pour vocation première d'ouvrir de nouveaux espaces de délibération et de citoyenneté à destination des habitants du quartier. Il s'agit, selon Michel Charzat, "de favoriser l'accès du citoyen de base à la délibération, de lui donner la possibilité de s'impliquer dans la vie locale et de prendre en compte sa parole authentique. A travers ce nouveau lieu de démocratie nous souhaitons rompre le dialogue codé entre les professionnels de la politique et les professionnels du mouvement associatif" (*Libération* 13 septembre 1995).

Deux modèles vont être tour à tour sollicités pour penser cette forme politique nouvelle : celui de l'agora athénienne et surtout celui de l'espace public habermassien⁴⁷. Si la perspective théorique n'est pas nouvelle, elle est ainsi clairement affichée : "De même que l'ordre surgit du chaos, l'écoute mutuelle, l'intercompréhension surgissent du foisonnement qui caractérise la dynamique propre aux conseils de quartier. Le cercle des citoyens actifs s'en trouve notablement élargi (...) La discussion au sein des conseils de quartier, modeste et moderne modalité de l'agora, contribue à former une opinion publique locale qui n'est plus inspirée par une dominante principale — politique, associative ou sociale —, mais par l'interaction d'acteurs et de logiques pluralistes"⁴⁸. Cette définition de l'espace public, on le voit, retrouve directement celles qu'en proposent les philosophies politiques française et anglo-saxonne contemporaines⁴⁹.

(suite note 46) (S.), "La représentation de la paysannerie. Remarques ethnographiques sur le travail de représentation des dirigeants agricoles", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 38, 1981 ; Sawicki (F.), *Parti politique et structuration de la société locale : l'exemple du Parti socialiste dans le Pas-de-Calais*, Communication au Congrès de l'AFSP, Bordeaux, 1988.

47. Deux métaphores-écran dont il faudrait interroger l'omniprésence dans tous les discours relatifs à la démocratie aujourd'hui et dont la fréquence d'utilisation culmine dans l'exaltation délirante des "agoras électroniques" que s'autorise aujourd'hui le discours sur la "cyberdémocratie". Sur cette littérature, cf. Chambat (P.), "La démocratie assistée par ordinateur", à paraître en version anglaise in Ducatel (K.), *Information in the Living Society*.

48. *Le Paris citoyen*, op. cit., p. 138.

49. On la rapprochera par exemple de l'une des définitions de l'espace public tirée de la littérature pléthorique consacrée à cette question : "Le concept d'espace public est lié à une éthique de la discussion qui n'est pas celle d'individus engagés dans un colloque singulier ou dans des échanges ponctuels et privés. Elle est celle de citoyens engagés durablement dans la détermination de décisions communes raisonnables, au terme d'un débat systématiquement

Mais à quelle réalité politique renvoie cette idéal délibératif ? Comment, dans la pratique, les conseils de quartier favorisent-ils ces fins sans cesse invoquées que sont l'intercommunication, l'intercompréhension et la participation des citoyens ? L'observation sociologique et anthropologique, par le bas, de ces lieux de délibération, sans conclure en aucun cas à l'inanité de ce type de discours, oblige à le nuancer. Elle oblige en particulier à identifier ceux qui parlent dans les conseils et à écouter ce qu'il s'y dit. Elle amène ce faisant à revenir sur les conditions — indissociablement matérielles, sociales, institutionnelles et culturelles —, dans lesquelles une véritable participation des citoyens aux affaires publiques locales est possible.

A) Qui parle dans les conseils ? Les voies d'accès à l'expression politique

L'expérience démocratique et l'histoire politique n'ont jamais cessé de démontrer qu'il ne suffisait pas de créer des lieux de participation des habitants pour que ces derniers les fréquentent⁵⁰. La rencontre que souhaiterait provoquer l'autorité politique ne s'opère pas toujours, faute d'un désir, d'un intérêt ou d'une confiance suffisante chez ceux que l'on sollicite ainsi. Dans le XX^e arrondissement, entre 50 et 100 personnes assistent en moyenne aux séances des conseils de quartier en plus des conseillers. Le chiffre n'est nullement négligeable compte tenu de deux phénomènes : seule une partie de la population de chaque quartier (à peine la moitié) est tenue informée par boîmage de ces réunions et, du fait du fort renouvellement de ce public, c'est un nombre d'habitants au total assez élevé qui, à un moment ou un autre entre en contact avec le dispositif⁵¹. De plus, il ne semble pas qu'il y ait eu de déclin significatif de cette participation populaire sur la période de deux années étudiées. A ce public de plusieurs milliers personnes sur l'ensemble de l'arrondissement et aux quelques 300 conseillers de quartier viennent également s'ajouter près d'un millier d'"invités permanents" qui ont demandé à être tenu informés de toutes les activités du conseil. L'élargissement du cercle de la participation politique locale dont parle Michel Charzat, n'est nullement un mythe, c'est une réalité.

(suite note 49) *informé, institutionnellement organisé et équitablement ouvert à tous dans tous les espaces publics appropriés*", Ladrière (P.), "Espace public et démocratie", *Raisons pratiques*, n° 3, 1992, p. 43. Cf. également Boyte (H.-C.), "Habermas and the Public Sphere. Citizenship as Public Work", *Contention*, 5 (3), 1996, pp. 196-197 ou Bohman (J.), *Public Deliberation*, *op. cit.*, p. 5.

50. Cf. Bertho (A.), *La crise de la politique. Du désarroi militant à la politique de la ville*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 279 ou Warin (P.) "Les HLM : impossible participation des habitants", *Sociologie du travail*, 2, 1995, p. 167.

51. Nous ne disposons malheureusement pas de statistiques comparables pour d'autres expériences similaires. Une enquête américaine récente sur la participation aux *town meetings* américains (le plus souvent annuels) en Nouvelle Angleterre indique que 5,5% des personnes interrogées par sondage déclaraient assister systématiquement à tous les *town meetings*, 41% y ayant assisté au moins une fois dans les cinq années précédentes. De Santis (V.), *Patterns of Citizen Participation in Local Politics : Evidence from New England Town Meetings*, Communication présentée au Congrès de la Midwest Political Science Association, 1998, p. 9.

La représentativité du public

Il y a donc bien, au travers des conseils, un mouvement de dispersion et de circulation de l'information sinon de la parole politique qui s'est enclenché et qu'il ne faudrait en aucun cas négliger. Au regard de la municipalité d'arrondissement, les conseils jouent un rôle de relais d'information mais aussi de catalyseur d'énergies. Ce sont plusieurs dizaines de bénévoles actifs, indistinctement conseillers ou membres du public, qui aujourd'hui gravitent dans les conseils de quartier et participent désormais, de près ou de loin, aux affaires municipales. L'institution des conseils participe clairement au désenclavement d'une mairie en recherche de légitimité, de soutiens et d'interlocuteurs.

Mais l'une des questions essentielles que soulève une expérience de ce type est bien celle de la représentativité du public touché. Le travail de Stéphane Dion rappelle que c'est l'insuffisante représentativité sociale de telles instances qui avait conduit la plupart des municipalités de gauche concernées à interrompre des expériences similaires à la fin des années soixante-dix. Selon nos observations, il ne semble pas que le XX^e arrondissement fasse exception aux règles qui gouvernent habituellement la participation politique au plan national. L'enquête par questionnaires que nous avons menée auprès des conseillers révèle ainsi une forte sur-représentation des catégories les plus diplômées de la population, liée en partie à la présence massive de militants associatifs et politiques en leur sein.

Quant au public proprement dit, s'il est difficile de disposer de données socio-démographiques précises le concernant, il convient de souligner qu'il s'agit d'un public souvent concerné de manière spécifique par les questions à l'ordre du jour (ce qui se traduit parfois par son départ de la salle dès que le point qui les intéresse est épuisé). Il s'agit aussi d'un public préalablement engagé : on y compte nombre de militants associatifs qui se présentent comme tels avant de prendre la parole mais aussi d'acteurs concernés de manière plus ou moins ancienne par un dossier local et qui se servent du conseil de quartier pour prolonger leur action. Il nous semble de manière générale qu'il n'y a guère de présence aux conseils qui ne soit pas sous-tendue par une demande précise d'information ou de réponse sur une question. De l'habitant qui se plaint de ne plus pouvoir sortir sa voiture de son garage au président de l'association de locataires qui vient rappeler au maire une revendication formulée quelques mois plus tôt en passant par les représentants d'un collectif d'habitants menacé d'expulsion, la plupart des habitants présents ont un intérêt à agir et à défendre devant le conseil. Celui-ci joue alors le rôle d'une arène où les responsables politiques peuvent être physiquement accessibles et interpellés. Il nous semble en contrepartie que la proportion des citoyens venus là simplement pour discuter des affaires publiques, pour confronter leurs opinions avec celles d'autrui, est faible sans être pour autant marginale⁵².

52. Il est difficile sur ce point, lorsque une personne ne parle pas, d'inférer ses intentions de départ : est-elle venue là pour s'informer, pour écouter ou pour prendre la parole sur un

De manière plus générale ce sont aussi des individus inégalement dotés en pouvoir, en information et en capacités rhétoriques, qui se rencontrent dans les conseils. Nous avons pu ainsi distinguer trois registres d'intervention, trois répertoires argumentatifs qui concernent de manière inégale les différents types de publics présents. Si le registre de l'*expertise* (parler parce que l'on sait) et celui de la *médiation* (parler au nom d'un collectif) sont ceux dans lesquels puisent le plus habituellement les responsables politiques et associatifs, le registre du *témoignage* (raconter ce que l'on voit et ce que l'on vit) est celui dans lequel se cantonnent le plus souvent les citoyens ordinaires⁵³. Comme le note très justement la politiste américaine Ashani Johnson Turbes : "*Le problème (de la démocratie délibérative) est que les gens ne se séparent pas des avantages dont ils disposent avant d'entrer dans l'arène politique : ils arrivent avec des degrés et des titres différents de pouvoir et d'expertise, et en conséquence les arènes délibératives échouent à favoriser une opportunité égate d'influence sur la formation des politiques*"⁵⁴.

Rappeler cette évidence dès lors qu'il s'agit de délibération populaire n'a rien d'anodin. Il ne suffit pas en effet de permettre un égal accès à la parole politique, comme c'est le cas dans le XX^e arrondissement, pour que tous les citoyens concernés soient en mesure de s'en saisir, ainsi que doivent le constater les plus réalistes des apôtres de la démocratie délibérative⁵⁵.

Les absents des conseils

Dans le cas du XX^e arrondissement, deux groupes en particulier restent pour l'instant en marge du dispositif : les étrangers et les jeunes⁵⁶. Pour ces deux catégories, les obstacles à la participation sont à la fois juridiques et politiques. Leur absence des listes électorales mais aussi la faible propension des associations à nommer en leur sein des personnes d'origine étrangère expliquent en partie cette absence. Mais il faut noter également la faiblesse de leur présence dans les rangs du public. Si des personnes d'origine étrangère assistent quelquefois aux réunions du conseil, elles n'y prennent presque jamais la

(suite note 52) sujet précis sans pouvoir le faire ? Il y a là une vraie difficulté méthodologique à rendre compte de ces motivations.

53. Cf. Blondiaux (L.) et Lévêque (S.), "La politique locale à l'épreuve de la démocratie...", art. cité.

54. Johnson-Turbes (A.), *Is it Participatory Utopia ? Examining the Social Construction and Legitimation of Citizen Knowledge(s) for Public Deliberation*, Communication présentée au Congrès de la Midwest Political Science Association, 1998, p. 8.

55. Cf. Bohman (J.) et Rehg (W.), "Introduction", in *Deliberation and Democracy*, op. cit., p. XXIV ou Bohman (J.), *Public Deliberation. Plurality, Complexity and Democracy*, Cambridge, The MIT Press, 1996, p. 12 et ss.

56. Selon nos observations, qui recourent notamment celles d'Yves Sintomer à Saint Denis et dans le XX^e, il y a dans les conseils une participation relativement égalitaire des hommes et des femmes, comme si la division traditionnelle des rôles sexuels ainsi que les obstacles matériels à la participation des femmes hors du temps de travail s'effaçaient devant un plus fort engagement de ces dernières. Le pourcentage total des conseillers de quartier femmes en 1997-1998 était par ailleurs de 45%.

parole. De même, c'est presque toujours à l'invitation expresse du délégué de quartier que des représentants des adolescents du quartier s'y déplacent.

Or, ces deux groupes forment une proportion non négligeable de la population d'un quartier où un cinquième de la population était de nationalité étrangère en 1990. Les problèmes de la "jeunesse" à laquelle sont imputés en particulier de multiples phénomènes d'incivilité y sont fréquemment invoqués et focalisent en particulier les interventions des habitants. Tout ce passe dès lors comme si les conseils faisaient face à un vide de représentation. Des acteurs essentiels de la vie du quartier, objets centraux de la délibération, échappent au dispositif. Mais dans le cas des adolescents cette carence de représentation est peut-être aussi l'une des conditions du déroulement serein de la discussion dans la mesure où admettre la présence physique et collective des jeunes dans l'enceinte du conseil (comme cela a été le cas à quelques reprises ces derniers mois) revient pour les politiques à accepter une polarisation de la discussion et un changement de son cours habituel, celui-ci risquant de devenir plus heurté et moins contrôlable.

La rencontre est néanmoins possible et souhaitée par les différentes parties en présence. Il est significatif de ce point de vue que la municipalité, après avoir installé un conseil municipal d'enfants, cherche désormais à mettre en place un dispositif visant à assurer une représentation systématique des jeunes dans les conseils. Ses efforts ont également porté depuis deux ans sur la création d'associations de jeunes, dont l'une des finalités pourrait être de permettre un embryon de représentation d'une population qui jusqu'à présent est parlée et interpellée plus qu'elle ne parle et ne se manifeste politiquement dans les conseils.

B) Que disent les conseils de quartier ? Les formes de la discussion démocratique

L'expérience du XX^e arrondissement démontre s'il en était besoin que la mise en place d'un espace public populaire à l'échelle d'un quartier n'est pas une utopie. Quatre fois par an, pendant une durée d'environ deux heures, des habitants se rencontrent, échangent leurs vues sur un ou plusieurs thèmes précis, argumentent, polémiquent, se donnent des informations ou prennent à témoin le pouvoir politique. A de nombreux égards, ces instances participatives peuvent être pensées comme un lieu d'apprentissage de la parole politique. La qualité des débats qui s'y développent atteste par ailleurs que la démocratie participative de quartier offre une solution politique alternative, à mi-chemin entre les formes institutionnelles de la démocratie représentative et l'espace public informel et discontinu des conversations, des émotions et de l'opinion publiques⁵⁷. Sous ce rapport, et dans la mesure où elle ouvre effecti-

57. Cf. Farge (A.), "Y-a-t-il un espace public populaire ?", *Futur Antérieur*, n° 39-40, p. 23 et s.

vement un espace interstitiel de dialogue et de rencontre entre les habitants et l'autorité politique, l'expérience atteint une partie de ses objectifs⁵⁸. Mais ce constat appelle cependant quelques nuances.

La canalisation de la plainte

Les conseils de quartier du XX^e arrondissement ont, nous semble-t-il, déjà contribué à transformer les modalités du débat politique local sur un point essentiel : celui de l'information réciproque des habitants et du pouvoir municipal. Dans la mesure où la quasi-totalité des dossiers locaux y sont évoqués — qu'ils soient mis à l'ordre du jour par le délégué ou abordés par le public dans la discussion —, les conseils de quartier assurent un minimum de transparence au gouvernement politique local. Ils rendent concrètement difficile l'exercice solitaire et secret du pouvoir municipal. Ici, la métaphore de l'espace public local prend véritablement sens.

Qu'il s'agisse du pouvoir municipal ou des associations, chacun peut aussi saisir l'occasion de ces réunions publiques pour présenter un bilan de son action, se justifier d'une décision ou tester des arguments. La mairie d'arrondissement vient régulièrement y défendre ses choix politiques. Mais pour les habitants le conseil fonctionne également comme un lieu où le pouvoir peut être rencontré et les doléances s'exprimer. Sous réserve du respect de certaines contraintes liées au caractère public du dispositif — rejet de la violence, impossibilité d'exprimer une demande ou un intérêt de nature strictement privée, encouragement aux causes qui peuvent être généralisées — toute demande peut y être portée. Dans deux quartiers un cahier de doléances a même été ouvert et placé à l'entrée de la salle dans lequel tout ce qui n'oserait pas se dire par écrit peut être consigné.

Au cours des premiers mois de fonctionnement de l'institution, le public a progressivement révélé sa capacité à respecter ces contraintes, à éviter les dénonciations frontales, à euphémiser son expression, à construire son argumentation et à étayer ses témoignages⁵⁹. Sous cet angle, les conseils de quartier

58. Elle contraste en particulier avec d'autres expériences, d'apparence plus spectaculaires, mais qui évitent la confrontation directe du public et de l'autorité politique, telle celle du conseil municipal télévisé d'Issy-les-Moulineaux, cf. Maigret (E.) et Monnoyer (L.), *Le conseil municipal d'Issy-les-Moulineaux, une nouvelle forme de participation politique ?* Communication au séminaire de recherche de démocratie locale et nouvelles technologies de l'information, CNRS, Paris, 30 juin 1998. En rendant publique et transparente la négociation entre le pouvoir municipal et les habitants, elle rompt également avec une pratique de la démocratie locale entendue essentiellement sous un mode clientélaire, cf. Mazet (P.), *Participation des habitants et politiques publiques délibératives : pour une approche critique de la démocratie locale*, Communication présentée à la table-ronde Citoyenneté et territoire, Roubaix, 10 et 11 décembre 1997.

59. Pour comprendre ce qui se joue dans ce type d'arène publique, on peut mobiliser avec profit les travaux qui aujourd'hui en sociologie, en socio-linguistique ou en science politique s'intéressent aux conditions d'expression de la parole publique, cf. par exemple Cardon (D.), Heurtin (J.-P.), Lemieux (C.), "Parler en public", *Politix/travaux de science politique*, n° 31, 1995.

apparaissent comme un formidable dispositif de communication politique qui rend possible, sous certaines conditions, l'interpellation du pouvoir politique par le public. C'est comme si, pour se faire entendre, les habitants avaient aussi appris à se taire, c'est-à-dire à intérioriser les règles de la discussion publique, renonçant à la violence afin de mieux faire entendre leurs demandes.

Cette euphémisation de la parole politique — et en particulier le caractère exceptionnel des prises de position à caractère démagogique, raciste ou idéologique, qui viseraient à mettre le public avec soi contre un adversaire désigné — nous semble résulter aussi de l'une des caractéristiques essentielles du dispositif : l'absence de tiers observant. Dès le moment où le conseil n'agit pas devant un public mais avec lui, dès le moment aussi où les réunions n'ont pas vocation à faire l'objet d'une publicité devant un auditoire plus large, l'intérêt de telles prises de position s'amenuise très fortement. Il en résulte que les débats ont presque toujours une orientation constructive et non dénonciatrice. Le public n'y est pas un témoin passif qui compte les points, silencieux ou ponctuant bruyamment les interventions, comme cela est le cas dans les assemblées modernes depuis la Révolution française⁶⁰. Il se voit inclus dans la discussion, pris dans l'institution. Là où dans le fonctionnement des assemblées réglé par la logique représentative, l'exclusion du public et plus généralement des forces extérieures est pensé comme la condition d'une bonne délibération⁶¹, ici le fonctionnement des conseils repose sur un raisonnement exactement inverse. Le public y est acteur plutôt que spectateur, et c'est l'une des conditions fondamentales de la délibération démocratique qui pourrait ici être remplie⁶².

Les échanges restent cependant assez strictement régentés et réglés par l'autorité politique qui les a rendus possibles. Le pouvoir politique y garde la maîtrise de l'ordre du jour ainsi que des formes matérielles de cette palabre démocratique. Il définit en particulier le lieu, le moment, la durée et l'ordre des échanges et peut donner des signes susceptibles d'encourager ou au contraire de décourager certains types de discours⁶³. C'est à ce prix sans doute que la confrontation horizontale (entre les habitants) et verticale (avec le pouvoir politique) peut s'organiser. On voit mal comment, en l'absence de règles du jeu intériorisées par les acteurs et de précédents institutionnels, un tel dispositif pourrait se passer de cet encadrement des procédures.

60. Sur les débats, cruciaux, qui ont entouré la question de la place du public dans les assemblées révolutionnaires, cf. Wahnich (S.), "Fragments d'institutions parlementaires. Faire circuler la parole du souverain", *Politix/travaux de science politique*, n° 20, 1992.

61. Cf. Brasart (P.), *Paroles de la Révolution. Les assemblées parlementaires. 1789-1794*, Paris, Minerve, chapitre III et Heurtin (J.-P.), "Architectures morales de l'Assemblée nationale", *Politix/travaux de science politique*, n° 26, 1994.

62. Jon Elster rappelle très justement qu'à Athènes, le public de l'assemblée ne pouvait pas, en pratique, participer effectivement. Au mieux était-il pris à témoin par les orateurs, cf. Elster (J.), "Introduction", in *Deliberative Democracy*, *op. cit.*, p. 2.

63. Nous avons essayé d'analyser beaucoup plus en détail cette scénographie et cette structuration des échanges in Blondiaux (L.) et Lévêque (S.), "La politique locale à l'épreuve de la démocratie...", art. cité.

De l'espace public aux espaces civiques

Dans la pratique, c'est plus une communication politique efficace qu'une confrontation des visions du monde que l'institution des conseils de quartier facilite et organise. À travers ces réunions (près d'une trentaine par an), auxquelles assistent systématiquement des responsables municipaux, ces derniers disposent désormais d'un organe de vision presque panoptique de la société locale. Il n'est en effet pas un problème de voirie, de gestion des services publics, d'incivilité grave qui échappe aujourd'hui à la discussion dans les conseils, lesquels servent de caisse de résonance à la protestation individuelle et collective.

Ces derniers jouent en particulier un rôle de surveillance collective des espaces publics et de leurs usages. Qu'il s'agisse de "jeunes" occupant indûment une cour d'immeuble, de rues piétonnes encombrées de véhicules, de terrains sportifs mal gérés, de carrefours dangereux, de cohabitation difficile entre groupes d'habitants, d'engins de livraisons trop nombreux et bruyants, voire de pigeons défigurant un immeuble à l'abandon : il n'est pas un dysfonctionnement lié à l'usage des voies ou des lieux publics qui puisse désormais passer inaperçu de la mairie d'arrondissement. Ici l'espace public démocratique se présente comme le lieu où sont systématiquement évoquées toutes les dégradations touchant l'espace physique du quartier⁶⁴.

Cette canalisation de la plainte offre, on le voit, un dispositif d'information efficace et sophistiqué à l'usage du pouvoir politique. Mais une telle activité peut être analysée aussi, et au delà, comme la revendication d'un droit d'inventaire des habitants sur les espaces publics. Ici se laisse bien voir la dualité de l'institution : elle sert l'autorité politique tout en produisant l'amorce d'une citoyenneté active. Au point que l'on peut se demander si l'on n'assiste pas ici à l'amorce d'un processus démocratique d'une toute autre ampleur : à force de s'exprimer sur ce qu'ils voient (les jardins publics à l'abandon, les rues encombrées, les balcons qui s'effondrent...), il se peut que ces habitants prennent progressivement l'habitude de prendre en charge l'ensemble des questions qui les regardent...

En attendant l'apparition d'un tel espace public démocratique, c'est une autre notion qu'il convient peut-être de travailler, celle de paysage ou d'*espace civique* afin de rendre compte des tentatives accomplies dans le cadre de telles instances pour transformer des lieux urbains conflictuels, sources d'incivilités et de souffrance, en lieux de vie commune. Ainsi, lorsque des étudiants en architecture sont mandatés par un conseil pour étudier le réaménagement d'une place après consultation des riverains ; lorsque d'autres habitants dressent l'inventaire des locaux commerciaux non loués dans leur quartier et pro-

64. On sait cependant peu de choses sur les dispositifs pratiques mis en place par les élus locaux pour se tenir informés des micro-événements qui ponctuent la vie de la localité et qui relèvent à part entière du métier de l'élu local.

posent de les attribuer à des associations ; lorsque un conseil de quartier se prononce en faveur d'un choix d'équipement destiné à un jardin d'enfant ou à un terrain de sport ou lorsqu'est discutée la mise en place d'un stationnement payant dans certaines rues, ce à quoi l'on assiste ressemble à l'amorce d'une prise en charge collective et négociée de l'espace physique du quartier par certains de ses habitants. Tout se passe comme si aujourd'hui, à travers les nombreuses associations en charge du cadre de vie mais aussi l'action des conseils de quartier, un processus de réappropriation symbolique du paysage urbain par ses habitants était à l'oeuvre dans le XX^e arrondissement.

Une démocratie unitaire ?

Mais il importe de souligner cependant que ces plaintes sont portées devant l'autorité politique plus qu'elles ne s'adressent aux groupes et aux acteurs supposés être à l'origine de ces incivilités. En premier lieu, parce que ces groupes ne sont que rarement représentés en tant que tels dans le conseil. Il en va de même pour ceux dont la mission est précisément de prendre en charge et de faire cesser ce type de situation conflictuelle : police, mairie de Paris, offices HLM... Qu'il s'agisse des "jeunes", des automobilistes, des propriétaires d'animaux, des organismes bailleurs, de la préfecture de police, des prostituées du cours de Vincennes ou des "pakistanaï" accusés il y a peu dans un conseil par un habitant de venir distribuer des prospectus dans les halls d'immeubles, tous ces collectifs anonymes ou non, toutes ces institutions se tiennent, à des titres divers, hors de l'enceinte des conseils. Lorsque par exception ils sont présents, comme c'est le cas parfois pour certains responsables institutionnels, la délibération change de nature et se polarise soudainement.

En second lieu, il n'est pas sûr que la délibération au sein d'une instance comme les conseils de quartier soit compatible avec une situation de dissensus ou de conflit durable entre les éléments qui la composent. L'opposition politique au sein de l'arrondissement n'y est représentée que par une poignée de conseillers, lesquels ont jusqu'à présent joué le jeu et n'ont pas souhaité se placer en situation de conflit ouvert avec la mairie. De telles structures sont également à la merci d'un noyautage du public par d'autres groupes politiques tels que le Front national, voire même par certains groupuscules anarchistes ou d'extrême gauche. C'est ainsi que de petits groupes d'alternatifs ont pu au début du fonctionnement des conseils menacer de paralyser la discussion dans l'un des sept conseils. Les conditions politiques qui rendent possible la délibération apparaissent à cet égard fragiles.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que la délibération démocratique exige des participants le partage d'un certain nombre de valeurs communes⁶⁵. Quelles seraient leurs chances de survie dans un contexte où il ne s'agirait plus d'échanger des arguments — en l'occurrence souvent d'ordre matériel ou

65. Sur ce point, cf. entre autres Johnson (J.), "Arguing for Deliberation : Some Skeptical Considerations", in Elster (J.) (ed.), *Deliberative Democracy*, op. cit.

technique —, mais de confronter des visions du monde antagonistes. Le conseil de quartier n'apparaît pas comme un lieu propice à l'argumentation philosophique, au conflit idéologique⁶⁶. Dans le XX^e arrondissement la discussion n'y débouche jamais sur l'accusation de l'adversaire, la négation de son identité ou la mise en jeu de ses croyances les plus profondes. Tous les acteurs ont jusqu'à présent semblé respecter cette convention. Tel n'est pas le cas, on le sait, d'autres forums démocratiques, où l'absence d'accord préalable entre les participants sur les règles de l'échange, sur ce qui peut et ne peut pas se dire, sur la définition de ce que peut être un argument raisonnable, hypothèque le bon déroulement de la discussion⁶⁷.

Pour rendre compte de cette absence relative de conflit au sein des conseils, il convient de souligner que la quasi-totalité des voeux votés par les conseillers le sont à l'unanimité et que, lorsque une question est susceptible de provoquer un dissensus, il est d'usage de ne pas la soumettre au vote. Il ne faut pas sous-estimer non plus le risque que peuvent ressentir certains acteurs à afficher leurs convictions et à se placer ouvertement en situation de conflit face à d'éventuels voisins et qui dissuade vraisemblablement nombre d'entre eux de le faire⁶⁸. Il est significatif également que les conseils de quartier soient des lieux où ce sont les discours les plus proches du terrain et les plus constructifs qui se trouvent être également les plus valorisés, les plus souvent applaudis par exemple. Comme si cette prohibition du conflit participait du fonctionnement même de l'institution.

Dans ces conditions, l'adversaire ou tout simplement l'"autre" que la plainte désigne ou que le discours évoque, ne se situe jamais à l'intérieur du conseil, mais toujours à l'extérieur. Lorsque parfois il s'y matérialise, lorsqu'un représentant des bailleurs, lorsque des "jeunes" sont présents ou lorsque le responsable d'un grand magasin récemment installé vient y affronter des commerçants qui se sentent spoliés, l'intercompréhension des participants au processus délibératif ne peut plus être présumée comme c'est le cas habituellement. Elle n'est plus ce qui rend possible l'échange d'arguments, elle devient un résultat hypothétique à attendre de la discussion. La proximité idéologique et sociologique relative des participants conditionne ici sans doute

66. Après avoir étudié, comme nous, le fonctionnement de certains *town meetings* de la nouvelle Angleterre, Zimmermann note lui aussi une prédominance dans les débats d'enjeux pratiques et l'absence corrélative d'arguments de type philosophique. Zimmerman (J.), *Participatory Democracy*, *op. cit.*, p. 20.

67. C'est notamment le cas des forums de discussion électronique sur Internet dont Pierre Chambat note justement qu'ils achoppent régulièrement sur de tels écueils, cf. Chambat (P.), "La démocratie assistée par ordinateur", art. cité. La question rejoint également celle de l'accès à ces forums d'adversaires de la démocratie, cf. Schmidtke (O.), "Berlin in the Net. Prospects for cyberdemocracy form above and from below", in Tsagarousianou (R.) *et al.*, (eds.), *Cyberdemocracy. Technology, Cities and Civic Networks*, Londres, Routledge, 1998, pp. 73-76.

68. Cf. Mansbridge (J.), *Beyond Adversary Democracy*, *op. cit.*, p. 65.

le bon fonctionnement de cet espace public local⁶⁹. Ce serait dès lors parce que celui ne représente qu'une partie de l'opinion ou qu'une fraction des acteurs du quartier, que la délibération libre, raisonnable et démocratique en son sein serait envisageable⁷⁰.

Pour comprendre ce qui joue dans les conseils, les concepts de "démocratie unitaire" et de "démocratie adversariale" forgés il y a près de vingt ans par Jane Mansbridge peuvent peut-être se révéler féconds. Les conseils de quartier offrirait l'exemple d'une "démocratie unitaire", dans laquelle des individus possédant des intérêts communs peuvent chercher en commun, par "la bonne volonté, la compréhension mutuelle et la discussion rationnelle à faire émerger une préférence commune et universellement bonne". Dans le cas d'une "démocratie adversariale" la divergence d'intérêts des acteurs en présence impliquerait au contraire un recours systématique au vote, à l'issue de toute confrontation, afin que toutes les parties en présence puissent être respectées. La démocratie délibérative, autre nom de la démocratie unitaire selon Mansbridge, supposerait non seulement un minimum de valeurs partagées mais aussi une communauté d'intérêts préalable, ce qui d'emblée en limite considérablement la portée sociologique⁷¹. En l'absence d'une telle communauté, le comptage des volontés ainsi que la représentation, le conflit ou le marchandage d'intérêts prédéterminés devrait continuer à prévaloir sur le processus d'argumentation raisonnée, d'évaluation et de preuve que devrait enclencher une pratique idéale de la démocratie délibérative⁷².

69. Une telle notation rejoint ici les critiques adressées au modèle d'espace public théorisé par Habermas et qui insistent en particulier sur l'excursion préalable de certains groupes et de certains arguments de la discussion que suppose le fonctionnement d'une telle arène de discussion, cf. Calhoun (C.-J.) (ed.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press, 1992. Sur cette question, fondamentale en théorie politique, du rapport entre la délibération et le désaccord, cf. Guttman (A.), et Thompson (D.), *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

70. Sous un angle philosophique, ce serait aussi l'une des dimensions de l'engagement politique démocratique et de la subjectivité politique, — la confrontation à d'autres subjectivités —, qui serait absente de la participation au sein des conseils. "On peut avancer (...) souligne E. Tassin après H. Arendt, que ce n'est que dans l'action menée avec d'autres (et contre d'autres) que se révèle à lui-même, comme aux autres, l'acteur politique ; jamais dans le simple partage de « valeurs » ou la seule communauté de repères, jamais dans le seul fait d'être de telle ou telle communauté", Tassin (E.), "Qu'est-ce qu'un sujet politique ?", *Esprit*, 3-4, 1997, p. 141. On relira également les pages que J. Rancière consacre à la question de la subjectivation politique, *La méésentente. Politique et philosophie*, Paris, Galilée, 1995, p. 60.

71. "Selon cette conception ancienne (du politique) souligne Mansbridge, les gens qui sont en désaccord ne votent pas ; ils raisonnent ensemble jusqu'à ce qu'ils se soient mis d'accord sur la meilleure réponse. Ils n'élisent pas non plus de représentants pour raisonner pour eux. Ils viennent ensemble avec leurs amis chercher un accord. Cette démocratie est fondée sur un intérêt commun et un respect égal. C'est une démocratie de face-à-face. Parce qu'elle suppose que les citoyens ont un intérêt commun, je l'ai appelée démocratie «unitaire»", *Beyond Adversary Democracy*, op. cit., p. 3.

72. Guttman (A.), "Democracy", in Goodin (R.) et Petit (P.) (eds.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, Londres, Blackwell, 1993, p. 419.

Il existe une dernière caractéristique susceptible de rendre compte de la nature de la discussion qui se déploie dans l'espace public des conseils de quartier du XX^e arrondissement, à savoir la déconnexion relative de la parole et de l'action. Le caractère consultatif de ces instances ainsi que les faibles pouvoirs dont disposent la mairie d'arrondissement contribuent en effet à priver très largement la délibération d'effets politiques tangibles et immédiats (cf. *infra*). Tout se passe comme si le dispositif ne mettait en oeuvre que le premier moment de la démocratie délibérative au sens où l'ont élaboré des auteurs comme Jürgen Habermas ou Josiah Cohen. Pour ce dernier, la démocratie délibérative doit être pensée comme "un ensemble d'arrangements sociaux et institutionnels qui :

1- facilitent le raisonnement libre entre citoyens égaux en fournissant, par exemple, des conditions favorables à l'expression, l'association et la participation tout en assurant que les citoyens sont traités de manière libre et égale dans cette discussion et

2- lient l'autorisation d'exercice du pouvoir public — et son exercice lui-même — à un raisonnement public de cette sorte, en établissant le cadre qui fait en sorte que le pouvoir politique tienne compte et soit responsable devant (cette délibération publique), à travers des élections compétitives régulières, des conditions de publicité, un contrôle législatif etc."⁷³.

Or, dans le cas présent si le premier volet de cette politique délibérative est mis en place, le second ne l'est que de manière très résiduelle. Ici, l'espace public des conseils de quartier se présente comme un lieu où des personnes privées, placées sur un pied d'égalité et dans des conditions de liberté véritable, font un usage public de leur raison mais sans que les effets de cette délibération n'aient de chances significatives de se répercuter directement sur leur destin. On pourra y voir, sous un angle normatif, une limite au caractère démocratique des conseils mais il convient de souligner au contraire que la mise en place d'une telle arène de discussion constitue déjà, dans un système de gouvernement local au caractère représentatif exacerbé, une avancée démocratique de première importance⁷⁴.

Au point qu'il faille peut-être voir dans ce découplage de la parole et de la décision, indissociablement l'une des conditions de la délibération démocratique et un risque politique. C'est peut-être parce qu'il n'y a guère de pouvoir en jeu que l'interpellation du pouvoir politique peut jaillir de la discussion publique. Mais c'est pour la même raison que les conseils peuvent susciter de

73. Cohen (J.), "Democracy and Liberty", in Elster (J.) (ed.), *Deliberative Democracy*, *op. cit.*, p. 186.

74. Nous voudrions encore une fois rappeler ici le contraste qui peut exister entre ce type d'expérience qui tout en ayant recours à des moyens très traditionnels produit des effets de réalité politique non négligeables, et le battage qui, aujourd'hui, accompagne les tentatives de mise en place au plan local d'une "cyberdémocratie" et qui, dans la réalité ne transforment pas de manière significative la réalité politique locale, cf. par exemple les études de cas réunies par Tsagarasianou (R.), *Cyberdemocracy*, *op. cit.*

la déception et que le public, lassé, risque à terme de désertier le dispositif. Il faudra qu'une telle expérience surmonte impérativement cette contradiction si elle veut durer.

III - PARTICIPER : LES CONSEILS DE QUARTIER COMME ACTEURS DE LA DÉCISION POLITIQUE LOCALE

Dans quelle mesure les conseils de quartier aménagent-ils un accès pour les citoyens à la décision politique locale ? Tel est aussi l'enjeu que recouvre une telle initiative. Il doit être précisé d'emblée que les concepteurs politiques de l'institution n'ont jamais eu la volonté, ni d'ailleurs les moyens, d'organiser un transfert de leurs (maigres) compétences vers ces conseils d'habitants. Mais leur souci d'introduire de la consultation et de la concertation est cependant réel. Il n'est pas anodin à cet égard qu'ils aient choisi d'imiter pour les conseils de quartier certaines formes institutionnelles propres au conseil d'arrondissement (39 sièges, la pratique des voeux...). Comme si les conseils de quartier avaient vocation à devenir, à l'échelle de l'arrondissement, le premier échelon du pouvoir local.

Dans la pratique, les conseils de quartier vont se heurter à de nombreux obstacles pour s'imposer sinon comme un point de passage obligé de la décision politique locale du moins comme un interlocuteur politique à part entière. La question que nous avons voulu poser à ce stade de l'analyse était celle de la place susceptible d'être occupée par de telles instances démocratiques dans un système politique local parisien aujourd'hui en profonde mutation, à l'image des transformations qui affectent plus globalement le "gouvernement" des villes et la "gouvernance urbaine".

A) Quels sont les pouvoirs des conseils ? La force d'une institution faible

Le poids politique des conseils est indexé dans le droit comme dans la pratique sur celui de la mairie d'arrondissement. Juridiquement, les conseils se présentent comme de simples commissions consultatives du conseil d'arrondissement, telles qu'elles ont été prévues à l'article 22 de la loi du 6 février 1992 et ce bien que leur existence juridique ait pu être contestée, à Lyon notamment, au nom de ce que la loi P.L.M. ne permettrait pas aux conseils d'arrondissement, qui ne sont pas des collectivités locales, de créer des instances participatives⁷⁵. Leurs attributions, purement consultatives portent, en consé-

75. En l'absence de saisie du tribunal administratif par le préfet, l'affaire en restera là. Sur le statut juridique controversé des conseils de quartier, ainsi que sur la répartition des compétences entre mairie centrale et conseils d'arrondissement, cf. les remarques d'O. Févrot, in Observatoire de la démocratie locale du XX^e arrondissement, *Premier Rapport annuel*, 1997, pp. 12-19.

quence, sur les questions du ressort de la compétence du conseil d'arrondissement. Création de la mairie d'arrondissement, les conseils ne possèdent ni autonomie politique, ni *a fortiori* de personnalité morale et tirent de la mairie d'arrondissement la totalité de leurs moyens d'existence. Les destins de ces deux institutions sont politiquement et juridiquement liés.

Les contours d'une institution pauvre

Pour analyser ce que sont les conseils de quartier à l'origine, fin 1995, il conviendrait peut-être d'inventer un nouveau concept, celui d'*institution pauvre*. Il s'agit en effet d'une institution récente, en concurrence, subordonnée, faiblement connue, sans véritables moyens et sans attributions autres que consultatives. Au point qu'elle s'offre presque en cas d'école pour la sociologie des institutions politiques : comment, en dépit de tous ces handicaps, est-elle parvenue à survivre, à durer et à s'imposer ?

Le caractère dérisoire des moyens matériels mis en oeuvre constitue le principal de ses handicaps : la mairie d'arrondissement ne dispose on le sait dans le cadre de la loi P.L.M. que de moyens budgétaires extrêmement réduits. Il est habituel pour le maire, au cours des réunions des conseils de quartier, de rappeler que la collectivité qu'il dirige ne dispose en propre que de quelques francs par habitant soit quelques centaines de milliers de francs ("le prix d'un feu rouge"), à consacrer aux conseils de quartier en concurrence avec d'autres besoins. Les huit délégués de quartier sont élus soit au conseil de Paris, soit au conseil d'arrondissement, et se consacrent bénévolement à l'animation de ces conseils. Une secrétaire et, depuis quelques mois seulement, une chargée de mission, sous la responsabilité de l'adjoint au maire en charge de la démocratie locale, prennent en charge la coordination de l'activité des conseils.

Ceux-ci ne sont cependant pas livrés à eux-mêmes et le principe selon lequel le maire ou l'un de ces adjoints (souvent plusieurs), doit être présent à toute réunion, s'est imposé dans la pratique. Un rôle déterminant est conféré également au délégué de quartier dont le dynamisme personnel et le poids politique dans l'appareil municipal interviennent comme des variables influant sur l'activité et la reconnaissance des conseils⁷⁶. Si certains délégués peuvent espérer acquérir un crédit politique grâce à leur activisme, d'autres s'acquittent de cette tâche comme d'un devoir militant. Deux quartiers ont été par ailleurs confiés à des représentants de forces minoritaires appartenant à la majorité au sein du conseil d'arrondissement, à savoir un communiste et un écologiste (AREV). Une observation fine des ressources politiques et des stratégies mises en oeuvre par ces hommes-clés que sont les délégués de quartier,

76. Nos observations rejoignent ici celles de Maurice Olive qui a bien souligné ce phénomène à propos du (faible) poids des mairies d'arrondissement dans l'application de la loi PLM à Marseille, cf. Olive (M.), "L'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille : mise en oeuvre d'une réforme institutionnelle. Le cas de Marseille", in D. Gaxie (dir.), *Luttes d'institution*, Paris, L'Harmattan, 1997.

doit constituer un préalable impératif à toute étude de l'insertion des conseils dans le dispositif politique et institutionnel municipal⁷⁷. La faible institutionnalisation de leur rôle renforce l'importance des facteurs personnels. Le moment que nous avons étudié est précisément celui de l'apprentissage par différents types d'acteurs (les délégués, les conseillers mais aussi le maire d'arrondissement) de normes et de compétences nouvelles dans un dispositif institutionnel qui n'est pas encore stabilisé⁷⁸.

D'autres handicaps, liés cette fois à la nature de l'institution, compliquent son insertion dans le dispositif de pouvoir local. Les conseils de quartier ne se réunissent en effet que 3 à 4 fois par an et ne peuvent de ce fait, c'est un euphémisme, intervenir dans l'urgence. Les rythmes de la démocratie délibérative ne sont pas les mêmes que ceux de la décision politico-administrative. D'autant que le faible niveau d'information moyen des conseillers sur les dossiers politiques locaux implique en préalable à toute discussion, et ce quel que soit le sujet abordé, un rappel du contexte et des enjeux attachés à chaque dossier. Cette contrainte, qui est sans doute l'une des conditions essentielles de la délibération démocratique peut aussi apparaître au regard des acteurs politiques locaux, en particulier des adjoints au maire, comme une perte de temps et d'énergie inutile⁷⁹. C'est d'ailleurs presque toujours l'argument de l'absence d'information ou de compétence suffisantes, qui est invoqué par les conseillers pour refuser de se prononcer formellement sur une question, ce qui arrive régulièrement.

La politique des vœux

La discussion au sein des conseils de quartier se matérialise sous forme de "vœux", qui se présentent sous la forme de textes courts, invitant à ce qu'une autre autorité prenne en charge une question ou adopte une solution appropriée dans le cadre d'un dossier en cours. L'usage de ce mode opératoire a subi au cours de l'expérience une transformation significative. Aux premières heures de l'expérience, de nombreux vœux ont été votés par les différents conseils. Ces vœux portaient sur les sujets les plus divers et pouvaient être proposés soit par des conseillers soit par des membres du public ou des associations de quartier demandant aux conseils un soutien dans une mobilisation en cours. C'est ainsi, à titre d'exemple, qu'en février 1997 le conseil de quartier Belleville était amené à voter trois vœux à l'issue de l'une de ses séances : l'un portant sur l'extension d'un collège et proposé par des parents d'élèves, l'autre sur un projet de centre d'accueil pour SDF et le dernier enfin sur la création d'un centre d'hygiène alimentaire et d'alcoologie dans le quartier.

77. Ce point a été bien étudié par Houk (M.), *Les conseils de quartier dans le XX^e arrondissement*, *op. cit.*, pp. 42-48 et pp. 92-97.

78. Sur un processus similaire cf. Nay (O.), "L'institutionnalisation de la région comme apprentissage de rôles. Le cas des conseillers régionaux", *Politix/Revue des sciences sociales du politique*, 38, 1997, p. 20.

79. Cf. Houk (M.), *Les conseils de quartier*, *op. cit.*, pp. 34-35.

Mais cette pratique des vœux, à des degrés divers cependant selon les quartiers, tend aujourd'hui à se raréfier. Elle pose en effet une série de questions qu'une instance démocratique de ce type ne peut éluder.

En premier lieu, à qui sont adressés ces vœux ? Leur destinataire devrait être en principe le conseil d'arrondissement. Mais dans la pratique leurs véritables destinataires sont les acteurs disposant d'un pouvoir de décision sur les affaires du quartier : tel conseil "prie" nommément le maire d'arrondissement "d'user de tous moyens à sa disposition auprès du Maire de Paris" pour ouvrir une classe d'école maternelle supplémentaire (Conseil de quartier Réunion Père Lachaise, 2 avril 1996) ; tel autre demande aux services techniques de la ville de Paris que des propositions d'aménagement soient faites à propos d'une autre école (Conseil Plaine 28 janvier 1997) ; tel autre enfin demande à la Ville de Paris et à la Maire du XX^e arrondissement de "tout mettre en oeuvre" pour qu'un projet d'extension de collège n'empiète pas sur une place de Marché (Conseil Saint Blaise, 28 mai 1996). Dans tous les cas rien n'oblige les acteurs saisis à entendre ces vœux, voire même à en accuser réception.

Il revient, en chaque hypothèse, au maire d'arrondissement de leur donner une publicité et d'en contrôler éventuellement l'acheminement sans qu'il puisse, bien entendu, se porter garant de leur réussite. C'est la raison pour laquelle la question du "suivi" des vœux va très rapidement se révéler problématique et amener à un usage plus contrôlé de cette procédure par les délégués. D'un côté, il s'agit d'un engagement formel qui oblige les conseillers à une prise de position dont tous ne veulent pas forcément ; de l'autre, cette politique des vœux, cette démocratie d'intention n'a le plus souvent pas d'effet politique immédiat et visible, ce qui ne peut qu'inciter ces mêmes conseillers au découragement.

Il y a cependant à ce constat des exceptions notables. L'intervention des conseils de quartier a pu acquérir une signification politique toutes les fois où elle est intervenue dans le cadre d'une mobilisation politique en cours, menée à l'initiative d'une ou de plusieurs associations ou de la mairie d'arrondissement. C'est ainsi que le conseil de quartier est intervenu avec succès, sans en avoir été à l'origine, dans différentes mobilisations : contre deux projets de Z.A.C., pour la révision de l'extension d'un collège, pour la prolongation d'une ligne de circulation de bus, pour la mise à disposition des jeunes d'un local dans une cité etc. Dans toutes ces configurations d'action, le vœu du conseil de quartier n'est jamais intervenu seul mais toujours en relais d'une action de la mairie d'arrondissement ou d'une mobilisation associative préalable, à la manière d'un adjuvant ou d'une ressource protestataire aux effets politiques difficiles à mesurer. Dans de tels contextes, l'avis du conseil de quartier vient traduire en quelque sorte le soutien des "habitants du quartiers" (supposés représentés par le conseil) à une mobilisation associative préalable. Cela implique, concrètement, que ces vœux soient votés à l'unanimité ou à la quasi-unanimité. En contrepartie, les dossiers les plus controversés ne donnent pas matière à vœu.

**B) Quelle place pour les conseils dans le dispositif politique municipal ?
Vers une gouvernance démocratique ?**

L'insertion des conseils de quartier dans le dispositif de pouvoir municipal se heurte à une réalité massive : les autres acteurs ne sont nullement obligés, juridiquement, de tenir compte de son existence. L'enjeu, au cours de ces trois premières années de fonctionnement a été d'amener à la reconnaissance politique de l'institution, dans les négociations incessantes qui mettent aux prises les différents acteurs du système politique local : la mairie de Paris et ses différents services techniques, la mairie du XX^e, les associations, la préfecture de Police, les organismes HLM, les représentants de l'État... Dans la pratique du pouvoir politique local les conseils vont progressivement devenir l'un des lieux de la confrontation et de la mise en réseau de certains de ces acteurs.

L'enjeu de la reconnaissance

Les associations ont été parmi les premiers acteurs concernés par la mise en place des conseils de quartier. Elles n'ont cessé d'osciller entre une participation constructive et une critique parfois assez vive de leur fonctionnement. Si la plupart d'entre elles en sont partie prenante, via leurs représentants, les conseils n'en ont pas moins été perçus comme un moyen pour la mairie d'arrondissement de "casser les associations", selon les termes employés par Nicolas Riellan de *La Bellevilleuse*⁸⁰. Une enquête récente fondée sur une trentaine d'entretiens réalisés auprès de représentants d'associations du XX^e a ainsi laissé transparaître différentes critiques adressées au dispositif, qui mettent en cause en particulier leur absence d'efficacité⁸¹.

Mais en dépit de ces réticences et de cette mise à distance symbolique, les associations ont dans l'ensemble joué loyalement le jeu démocratique. Loin de leur nuire, les conseils de quartier permettent à ces dernières, comme nous l'avons vu, de faire valoir aux yeux des habitants et du pouvoir politique leur expérience du terrain et leur capacité de mobilisation. Comme l'a bien souligné Mélody Houk, les associations ont été en mesure de continuer à défendre leur position de médiation à l'intérieur même des conseils. Les conseils ont également permis la mise en réseau et le rapprochement d'associations différents sur des dossiers ponctuels, comme la création d'une maison de quartier par exemple. Une telle démarche est encouragée par la mairie du XX^e qui ne cesse d'en appeler aux "synergies" associatives⁸². La souplesse relative de la

80. *France Culture*, 25 octobre 1997.

81. Blondeau (J.-F.) et al., "La place des associations dans les processus démocratiques mis en place dans le 20^e arrondissement de Paris", *Deuxième rapport de l'Observatoire de la démocratie locale du XX^e arrondissement*, op. cit., p. 30. On peut comprendre que pour certaines grandes associations, qui ont pris pour habitude depuis quelques années de négocier directement avec les services techniques de la mairie de Paris, les conseils puissent apparaître tout à la fois comme une concurrence et comme une structure lourde.

82. Il est à noter qu'il existait déjà au sein de l'arrondissement, et selon des modalités prévues par la loi du 31 décembre 1982, une structure de concertation avec les associations, le

structure la rend en particulier disponible pour des associations nouvelles ou de petite taille et qui chercheraient à se faire connaître. L'activisme au sein du conseil de quartier y devient un moyen de prolonger l'action associative par d'autres moyens.

Les autres acteurs du pouvoir administratif et politique municipal tardent quant à eux à reconnaître l'existence des conseils de quartier. Souvent invités à l'origine, les représentants de la mairie de Paris et de ses services techniques n'interviennent qu'à titre très exceptionnel dans les séances des conseils. Les cas de leur présence pourraient s'y compter sur les doigts d'une seule main. Les offices HLM continuent également, à une exception près, de les ignorer. Cette apparente indifférence ne préjuge pas de la prise en compte éventuelle d'avis ou de vœux en provenance des conseils dans les choix que ces organismes sont amenés à effectuer. Ils témoignent à tout le moins de la faible institutionnalisation de ces instances dans le contexte politique et administratif local.

Un pouvoir municipal en construction

L'attitude de la mairie d'arrondissement à l'égard des conseils fait largement contraste avec ce qui précède. Le maire y est très souvent présent. Il y délègue régulièrement un ou plusieurs adjoints chargés d'animer les débats et de répondre aux demandes des habitants en fonction de l'ordre du jour. L'attitude à leur égard des adjoints, dont on sait notamment grâce aux travaux d'Olivier Borraz, le rôle charnière joué à l'interface entre le pouvoir municipal et la société locale⁸³, constitue dans la pratique un élément clé du processus d'institutionnalisation des conseils. La présence des adjoints lors des réunions, fortement encouragée par le maire, équivaut à une reconnaissance *de facto* de l'institution. Si les conseils de quartier permettent aux adjoints d'aller à la rencontre des habitants et de valoriser leur action, il n'est pas sûr qu'ils soient devenus un point de passage obligé dans la gestion de tous les dossiers dont ils ont la charge. Une analyse approfondie de la manière dont l'agenda des conseils de quartier est défini, ainsi que la collecte d'éléments plus précis sur la prise de décision au sein de la mairie d'arrondissement, sont l'objet d'un travail en cours (mené en collaboration avec M. Houk).

Pour comprendre l'insertion de ce dispositif de participation démocratique dans le cadre municipal, il faut surtout revenir sur la singularité du pouvoir qui lui a donné naissance. La mairie d'arrondissement, dans un contexte inédit d'opposition à la mairie centrale, n'a cessé au cours de ces trois premières années de mandat, de se chercher elle-même une place dans cette confi-

(suite note 82) CICA, que la mairie du XX^e s'est employée à réactiver. Sur ces structures, cf. Souchon-Zahn (M.-F.), "La représentation dans les arrondissements parisiens", in F. d'Arcy (dir.), *La représentation*, Paris, Economica, 1985.

83. Cf. notamment Borraz (O.), "Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises", *Revue française de science politique*, 46 (4), 1996.

guration politico-administrative locale. La stratégie adoptée par la nouvelle majorité municipale a été d'essayer de compenser le péché originel de son absence de pouvoir réel par un rôle d'animateur, de soutien aux initiatives locales et de "mise en réseau des forces vives du quartier" pour reprendre les termes mêmes de Michel Charzat. Selon un modèle qui se situe aux antipodes de la position du monarque municipal chère à Albert Mabileau, le maire du XX^e arrondissement s'est efforcé de se poser en médiateur, en relais des demandes locales adressées à la mairie de Paris.

C'est parce que de nombreux phénomènes politiques lui échappent que la mairie d'arrondissement s'efforce à tout prix d'en être l'organisateur. C'est la figure inédite d'un "Maire animateur" comme Jacques Donzelot a pu parler d'"Etat animateur", placé au plus près des revendications de terrain, qu'est en train d'inventer actuellement la mairie du XX^e arrondissement. En multipliant les tables rondes réunissant sur tel ou tel dossier l'ensemble des acteurs concernés, en jouant un rôle de passeur entre les habitants et l'administration parisienne, en facilitant l'accès aux services techniques de la ville de Paris des associations, en appuyant systématiquement les demandes qui lui parviennent lorsqu'elle les juge légitimes, en relayant les mobilisations, en suscitant au besoin dans le cadre d'une opération de DSU, des projets associatifs locaux, la mairie d'arrondissement invente une position politique complexe et risquée dans la mesure où elle rompt, faute sans doute d'en avoir les moyens, avec celle d'une autorité politique traditionnelle.

Dans la lutte d'institutions qui oppose la mairie d'arrondissement à la mairie de Paris dans un cadre de cohabitation forcée, les conseils de quartier interviennent comme une ressource essentielle pour trois raisons au moins. Ils constituent un forum où une partie non négligeable des acteurs locaux peuvent se confronter, quitte à négocier ailleurs leurs différends. Ils permettent, en second lieu, à la mairie d'arrondissement, de coller au "terrain" c'est-à-dire de suivre au plus près l'état des protestations et des mobilisations politiques. Ils constituent enfin l'un des moyens d'associer une partie des habitants et du public à cette gouvernance urbaine. Il est significatif à cet égard que sur plusieurs dossiers récents — la définition d'un contrat local de sécurité, l'aménagement du cours de Vincennes — des conseillers de quartier aient été invités en tant que tels à participer à des réunions préparatoires aux côtés d'autres acteurs institutionnels et associatifs. Cette présence, encore symbolique, témoigne peut-être que dans un contexte de fragmentation du pouvoir politique local, de telles instances peuvent jouer un rôle non négligeable. Sans parler encore de "gouvernance démocratique", les conseils de quartier pourraient permettre de rendre une certaine transparence au processus de transaction permanente entre acteurs aux intérêts multiples que constitue aujourd'hui le pouvoir local⁸⁴.

84. Sur ce contexte général on consultera par exemple Leca (J.), "La «gouvernance» de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative", in d'Arcy (F.) et Rouban (L.) (dirs.), *De la V^e République à l'Europe*, Paris, Presses de sciences po

Il n'est pas sûr cependant que la position de la mairie d'arrondissement soit aisée à tenir sur la longue durée. Jusqu'à présent, le maire et ses adjoints ont su pratiquer ce que l'on pourrait appeler une pédagogie de la déception en ne cessant de rappeler lors des séances des conseils que la mairie du XX^e n'était pas une mairie de plein exercice et ne disposait d'aucun pouvoir réel pour répondre aux demandes qui lui étaient formulées. Une telle situation revient à susciter l'interpellation du pouvoir politique tout en vidant simultanément cette interpellation de contenu. Le risque est bien évidemment, à terme, celui de la déception. Les remarques de l'historien américain Kevin Mattson, auteur d'un récent et remarquable ouvrage retraçant l'échec de dispositifs de participation urbaine aux États-Unis au début du siècle, nous semblent pouvoir en l'occurrence être reprises : "... si les citoyens sont appelés à participer à une discussion publique qui ne modifie pas la manière dont les décisions politiques sont prises, ils risquent de devenir encore plus cyniques à l'égard de la politique qu'ils ne le sont déjà. Impliquer les citoyens dans la délibération démocratique est essentiel, mais à condition que ce débat mène à une décision politique effective"⁸⁵.

En conclusion, et sans revenir sur les différents éléments d'une étude qui a cherché à couvrir cette expérience démocratique dans l'ensemble de ses dimensions, il nous semble avoir essayé de montrer en quoi les conseils de quartier avaient pu contribuer déjà à transformer de manière significative les relations de pouvoir dans le XX^e arrondissement. Mais à travers cet exemple, nous avons voulu aussi montrer en quoi cette démocratie participative de quartier, riche de promesses à de multiples égards, reposait sur des bases fragiles. Elle invite en effet à repenser, au plan sociologique comme au plan philosophique, trois questions essentielles : celle de la représentation, celle de la délibération et celle de la participation démocratiques. Comment fonder la légitimité d'une représentation ? Comment organiser l'échange de la parole démocratique ? Comment assurer la participation des citoyens aux affaires publiques ? La difficulté avec laquelle ces questions ont été résolues dans le cas présent, si elles l'ont été, ramène aux sources de l'expérience démocratique. Comme si chaque nouvelle expérimentation de ce type, aussi modeste soit-elle dans son échelle, devait retrouver des problèmes auxquels se heurte la démocratie depuis ses plus lointaines origines.

(suite note 84) 1996 ; Lorrain (D.), "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", *Sociologie du travail*, 4, 1991 ; Le Galès (P.), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, vol. 45 (1), 1995 ; Andrew (C.) et Goldsmith (M.), "From Local Government to Local Governance - and Beyond", *International Political Science Review*, 19 (2), 1998.

85. Mattson (K.), *Creating a Democratic Public. The Struggle for Urban Participation Democracy in the Progressive Era*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1998, p. 133. De manière plus abrupte, Jeffrey Berry exprime une idée semblable à propos d'autres dispositifs municipaux de participation : "Dans la mesure où les citoyens sont des acteurs rationnels, on peut attendre d'eux qu'ils balancent les coûts et les bénéfices de leur participation. Une participation qui n'a pas d'effet ne peut produire aucun bénéfice au regard de son coût en temps et en énergie", Berry (J.) et al., *The rebirth of Urban Democracy*, op. cit., p. 72.

A ces différentes questions, l'expérience du XX^e arrondissement apporte des réponses forcément nuancées. Les conseils de quartier s'y présentent comme des institutions inachevées : il s'agit d'institutions représentatives qui n'opèrent pas de véritable délégation ; d'institutions délibératives qui n'autorisent pas véritablement le conflit ; d'institutions participatives enfin qui ne transfèrent guère d'autre pouvoir que celui (essentiel cependant) de la parole. Mieux encore, c'est peut-être parce qu'elles n'ont pas de pouvoir et qu'elles ne représentent pas toutes les fractions de la population que de telles instances peuvent garantir les conditions d'une bonne délibération et d'un véritable échange démocratique. S'il devait être confirmé par d'autres travaux, un tel constat serait de nature à rendre tout à la fois optimiste — une politique délibérative est pensable — et pessimiste — à condition qu'il n'y ait pas d'enjeu de pouvoir — sur l'avenir de la démocratie participative.