

Les Conseils de quartier

La participation des habitants à la gestion urbaine de leur quartier en France

05 / 2003

Contexte et mise en oeuvre des conseils de quartier

L'histoire des conseils de quartier est étroitement liée à l'émergence du concept de « démocratie de proximité » en France et au processus de décentralisation mis en place. Alors que la loi de « démocratie participative » adoptée par le gouvernement Jospin en 2002 permet la création des conseils de quartier, dans les termes, l'expression de « démocratie de proximité » ne demeure qu'une affaire d'élus.

La conception du rôle et de l'organisation des conseils de quartier est à cet égard très révélatrice des logiques politiques plus globales qui fondent une démarche décentralisatrice. Une action forte et originale des instances de quartier pourraient conduire à un renouvellement de la démocratie locale. Toutefois, l'organisation des associations de quartier peut-elle se résumer à une simple décentralisation de l'autorité municipale ? L'enjeu est de taille lorsqu'il s'agit d'appréhender les conseils de quartier comme un levier essentiel de la mise en oeuvre d'une gouvernance démocratique locale !

Définition

Le conseil de quartier est un espace de parole et de projet, inscrit dans un espace donné : le quartier. A la fois instrument de gestion locale avec les associations et espace fondateur du lien social, le conseil de quartier se situe à l'interface entre les pouvoirs publics et les habitants.

Deux types de conseils de quartier doivent être distingués :

- Une structure issue d'une demande sociale.
- Une structure issue d'une offre des pouvoirs publics. Dans cette optique, les communes de plus de 80 000 habitants sont dans l'obligation de créer une instance de quartier et c'est le conseil municipal qui fixe le périmètre de chaque quartier, la dénomination, la composition et les modalités de son fonctionnement. Dans les villes de moins de 80 000 habitants, les conseils de quartier répondent à une volonté politique locale d'instituer la participation.

Toutefois, la plupart des conseils de quartier existants utilisent des formules mixtes, entre la désignation municipale et le choix par la base. Selon l'historique de la participation, la densité de la vie associative et le niveau de volonté municipale, chaque conseil de quartier est représentatif des enjeux de pouvoirs inscrits sur le territoire. Le conseil de quartier est largement un outil malléable. Autant dire que l'élaboration d'une charte, délimitant les champs d'interventions et instituant les règles de fonctionnement, est d'une importance fondatrice quant à l'intérêt et au niveau d'indépendance du conseil qui verra le jour !

Objectifs et modalités d'intervention

Yves Sintomer parle « d'école de la démocratie » pour qualifier la mission des conseils de quartier. En tant que dispositif doté d'un potentiel fort permettant d'instituer la place des habitants dans la gestion publique du quartier, son conseil doit être pensé à la fois comme outil pédagogique et champ d'expérimentation de nouvelles pratiques. L'originalité de son statut, non élu, ne se situant donc pas en concurrence avec la représentation politique, permet une dynamique efficace et intensive dont l'objectif majeur est sans doute l'émergence ou le renforcement du lien civique et social. Dans cet état d'esprit, et ce n'est pas toujours le cas, ces instances doivent être prioritairement appréciées, animées et présidées par des acteurs de la société civile. Dans une telle perspective, la reconnaissance des conseils de quartier résulterait d'une délibération publique ouverte à l'ensemble des habitants. Cette démarche permet de conduire ensuite une réflexion collective sur la forme, le rôle et la composition du conseil de quartier.

Dans un premier temps, le conseil de quartier est envisagé comme porteur d'une ambition de co-élaboration de l'action publique locale. Plusieurs objectifs communs doivent être déterminés au préalable :

- Enrichir l'action publique en s'inscrivant dans la lutte contre certains fléaux comme la dépolitisation de certains quartiers.
- Faire circuler l'information en multipliant les canaux entre les différents acteurs et renforcer une circulation ascendante (visibilité de la demande sociale, débats publics,...).
- Reconnaissance de l'expertise populaire ou « expertise d'usage » permettant le croisement avec d'autres types d'expertises et assure une plus grande légitimité dans les prises de décision.
- Renforcer la démocratie représentative en vue de délimiter les rôles de chacun (citoyens, militants, techniciens, élus). Dans cette logique,

le système politique local enrichi de l'apport participatif devient plus attractif. L'objectif est bien de faire de l'acte politique une activité dont on peut, publiquement se satisfaire.

- Réouverture de l'éducation populaire au champ de la citoyenneté sociale. Le conseil de quartier se présente comme un relais actif pour la mise en œuvre d'un droit à l'information et à la formation citoyenne et permet de constituer une élite populaire, porteur d'une démocratie participative. Il devient également un espace de valorisation des populations marquées par le stigmate de leurs marginalités.

Dans un deuxième temps, lorsque le conseil de quartier est lancé, les objectifs politiques doivent être déterminés en lien avec ceux de la ville. L'installation publique des conseils de quartier nécessite la mise en place d'un certain nombre d'étapes de dialogues avec les pouvoirs municipaux :

- L'adaptation du fonctionnement de l'équipe municipale et de ses services à travers un dialogue constant. Toutefois, chaque conseil de quartier doit rester maître de son propre fonctionnement.
- Se positionner en tant que médiateur entre les services et les populations, permettant ainsi de vérifier régulièrement que les projets municipaux sont connus et acceptés par l'instance.
- Réorienter, si nécessaire, l'administration et la gestion des services selon des critères élaborés, non plus en seule fonction du couple rentabilité/coût financier, mais aussi en écoute à la demande des populations.
- Devenir un outil politique : l'assemblée des conseils permet aux habitants de connaître les choix faits par la municipalité, d'évaluer les conditions d'élaboration de la décision et d'émettre des avis par concertation.

Mise en perspective

Que ce soit un mode de gestion ou le bais d'un renouvellement du tissu démocratique, la réussite du conseil de quartier dépend :

- De la dynamique instituée par ses acteurs : le conseil de quartiers est l'expression d'une volonté de croiser les regards de chacun (élu, techniciens, habitants et associations)
- D'un fonctionnement élaboré ensemble, au fondement d'une dynamique interne. Le contenu de ses tâches doit être pensé, étudié et défini régulièrement par les groupes de travail et se rapproche au plus près de l'intérêt des habitants. Un espace de recueil de la plainte, par

exemple, est indispensable à l'acquisition d'une crédibilité du conseil auprès des habitants du quartier.

- D'une mobilisation citoyenne autour d'un projet co-produit, émanant d'un diagnostic élaboré par les forces vives du territoire. L'expertise des habitants, tout comme la participation, sont les fruits d'un apprentissage qui prend du temps, engageant des moyens humains, financiers et techniques.
- De recenser tous les acteurs en présence afin de penser la pertinence de certaines coopérations. L'intérêt, au fond, est de dépasser les limites fixées par la « proximité », jugée trop réductrice, d'éviter la juxtaposition de demandes concurrentielles, de passer d'une logique de guichet à une logique de projet.

L'enjeu des instances de quartier repose essentiellement sur la question du rapport entre une décentralisation de l'autorité municipale et l'activation d'une citoyenneté sociale ?

Au début des années 60, élus locaux, cadres de la fonction publique, militants d'associations d'éducation populaire appelaient à la décentralisation pour permettre l'exercice d'un peu plus de démocratie. Pendant ces années, on constate la multiplication d'initiatives associatives. Conseil de quartier né de l'auto organisation et nourri des luttes urbaines des années 70/80, régi par la loi n°2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, dite loi Vaillant.

Ils sont constitués d'une part d'élus locaux, d'habitants volontaires, d'associations d'habitants et de personnes ressources désignées par la mairie.

A partir de la proximité, les acteurs du conseil deviennent légitimes à interpeller le conseil municipal, l'établissement intercommunal, le conseil général, voire en aval les institutions nationales et internationales.