

Sous la direction de
Philippe Hamman

Ville, frontière, participation

De la visibilité des processus démocratiques dans la Cité

Chapitre 6

Les conseils de quartier : un nouvel espace public pour qui ?

MICHEL KOEBEL

Le développement en France au cours des dernières décennies de dispositifs divers placés sous la bannière de la « démocratie participative » a déjà été largement étudié¹. Ceux-ci sont analysés dans leur organisation interne, leur structuration, leur impact médiatique voire leurs enjeux politiques. Mais leur composition sociale est rarement considérée de manière approfondie, comme si le fait qu'elles soient généralement « ouvertes à tous » suffisait à garantir leur intérêt et à remplir leurs objectifs de participation des citoyens — ainsi que le pensent la plupart des élus qui les mettent en place —, ou comme si la qualité de « représentant » suffisait à garantir la représentation des intérêts de toute une population.

La présente étude est le résultat de la conjonction entre le regard critique d'un sociologue à l'égard de cette vague « nouvelle » de démocratie participative et la commande d'un élu, maire d'une ville moyenne de l'Est de la France, qui s'interrogeait précisément sur les caractéristiques des citoyens concernés par les conseils de quartiers qu'il avait mis en place quelques années plus tôt. La préoccupation centrale du maire était encore plus précise : ayant souhaité, à travers ces structures de quartier, « donner la parole aux sans voix », il s'interrogeait sur la présence de ces citoyens généralement invisibles sur la place publique. Ce fut pour moi et mes deux collaborateurs²

1. Sur cette question, voir dans ce même ouvrage la première partie du chapitre « La voix des habitants ? Le sport dans la ville à l'épreuve de la démocratie locale ».
2. Il s'agit de Didier Lahaye, docteur en sociologie, et de Mathieu Boutroux, étudiant en Master au moment de l'enquête.

une opportunité réelle : celle de comprendre la sociographie de ces conseils de quartiers et d'évaluer dans quelle mesure les populations qui, du fait de leur situation sociale et de leurs héritages, sont celles qui s'investissent le moins dans la vie publique, sont rendues plus visibles par la présence de ces structures de participation de proximité. L'enquête a porté sur l'un des cinq quartiers de la ville, et plus particulièrement de son conseil de quartier. Plusieurs méthodes ont été utilisées : des séries d'observations (dont certaines participantes) dans les réunions de quartier organisées par le conseil et dans des réunions du conseil lui-même ; des entretiens semi-directifs auprès des acteurs les plus concernés (élus, fonctionnaires municipaux, membres élus du conseil de quartier) ; une enquête par questionnaire auprès de trois populations (enquête par téléphone) : un échantillon représentatif de la population du quartier, un groupe de participants aux réunions publiques déjà citées, et les dix membres du conseil de quartier ; une enquête documentaire à partir des archives municipales et de la presse locale et municipale. Cette investigation s'est déroulée entre janvier et octobre 2007 (le recueil des données s'étant concentré en mars et avril 2007). Pour respecter les termes du contrat, tous les noms ont été anonymés (y compris le nom de la commune).

L'hypothèse principale de ce travail était fondée sur les rares études existantes et sur notre propre connaissance de certains dispositifs de ce type en Alsace et en Champagne-Ardenne, qui montrent que, lors des réunions ouvertes aux habitants d'un quartier, la manière dont est organisée la prise de parole (jusqu'à la disposition des tables et des chaises, la distribution des micros, la présence de chevalets de présentation) va toujours dans le sens d'une discrimination sociale : la parole de l'élu et du technicien ont tendance à écraser la parole du citoyen, la parole du citoyen cultivé, connu, reconnu (engagé, militant, représentant) celle du citoyen ordinaire « dont les mots, le ton et le statut ne conviennent pas à la situation et ôtent toute valeur au contenu de ce qu'il tentait d'exprimer » (Koebel, 2010, p. 116), ou celle du citoyen muet ou absent (rappelons que, généralement, les absents représentent plus de 98% de la population concernée). La (bonne) volonté des élus locaux — tous issus des classes supérieures et parfois moyennes — ne résiste pas aux logiques habituelles de discrimination sociale, qui se trouvent même renforcées par le fait qu'ils ignorent — volontairement ou non — l'influence de leur origine et de leur position sociales sur leur façon de penser, et donc de concevoir et d'animer la démocratie participative dans leur territoire (Koebel, 2010). Le travail consistait donc à vérifier dans un cas précis la reproduction de ces logiques.

Pour opérationnaliser cette hypothèse, plusieurs choix devaient être réalisés. L'idée initiale consistait à comparer plusieurs quartiers caractérisés

par des compositions sociales différentes (un quartier populaire, un quartier bourgeois et un quartier intermédiaire), mais les limites du budget consacré par la commune à cette étude ont nécessité de la concentrer sur un seul quartier. Quelques séances d'observation participante et la consultation de comptes-rendus internes et externes (presse locale) de plusieurs séances de conseils de quartier différents ont permis de repérer assez facilement, dans les quartiers les plus riches de la commune (centre-ville notamment), par le niveau intellectuel des échanges, les logiques de sélection suspectées. Pour donner toutes les chances de contredire nos hypothèses, notre choix s'est porté sur le quartier le plus populaire de la commune. Pour caractériser les diverses couches de population et démontrer leur présence ou leur absence dans le dispositif, plusieurs critères économiques, culturels, sociaux et symboliques ont été recueillis auprès de trois populations caractérisées par leur proximité/distance au dispositif : les membres du conseil de quartier, les participants aux réunions qu'il a organisées pendant la durée de l'enquête (cinq mois), un échantillon représentatif de la population ($n = 93$). Les questionnaires ont dans tous les cas été remplis dans un dialogue enquêteur-enquêté, soit en face à face, soit par téléphone, ce qui a permis d'enrichir les réponses obtenues (questionnaires systématiquement remplis par l'enquêteur). Enfin, l'analyse de ces données a été enrichie par la participation à l'ensemble des réunions, formelles et informelles, par des entretiens individuels enregistrés avec les huit acteurs principaux du dispositif, et par l'analyse de tous les documents disponibles sur le dispositif (et notamment les archives de la municipalité entièrement mises à notre disposition pendant la durée de l'enquête).

Le conseil de quartier

L'idée de faire participer les habitants à Blancs-Rivages ne vient pas du maire en place depuis 2001 (et réélu en 2008). Une tentative de mise en place d'organes consultatifs avait déjà été menée par la précédente municipalité (élue en 1995). Ils étaient composés de quatre collèges — les jeunes, les associations, les habitants et les acteurs économiques. Les membres habitants étaient élus théoriquement par tous les habitants de Blancs-Rivages, à partir de 11 ans, quelle que soit leur nationalité. En fait, moins de 3% des habitants ont participé aux élections ; les acteurs économiques, les jeunes ainsi que les immigrés ont été très peu représentés dans ces conseils, les deux premiers par manque de volonté, les derniers par leur faible participation au vote mais aussi parce que leurs représentants ont été systématiquement écartés par les électeurs. Ces conseils ont rencontré de nombreuses difficultés de mise en place puis de fonctionnement : manque de reconnaissance et de visibilité mais égale-

ment manque de précisions sur les prérogatives. Des critiques ont fusé — y compris dans la presse locale³ — sur une consultation en forme de leurre. Même le « référent » municipal, nommé ensuite par la mairie pour s'occuper des relations entre les conseils et la mairie et chargé d'organiser des élections partielles à mi-mandat, qualifiera plus tard le dispositif d'« usine à gaz ». On notera aussi que ces conseils ont été également investis par des membres de l'opposition municipale « ou leurs épouses », qui s'en serviront pour critiquer l'action municipale, notamment à travers la presse locale⁴, à tel point que l'on a entendu dire que le dispositif ainsi mis en place aurait pu constituer un « troisième tour des élections municipales »⁵.

Ce contexte préalable était important à évoquer pour comprendre les réticences du nouveau maire vis à vis de ce dispositif au moment où il prend les rênes du pouvoir local en 2001. Il s'agissait pour lui de renouveler l'initiative en la remodelant profondément, et en l'intégrant dans une politique plus vaste de participation des habitants sur laquelle il a fondé en grande partie son argumentaire électoral, et intégrant également un conseil municipal des enfants, un conseil des sages, et d'autres initiatives participatives comme des ateliers urbains liés à la politique de la ville et la présence, dans chaque quartier, d'agents municipaux de proximité. Ces dispositifs sont ainsi des réponses à un objectif politique plus général : permettre aux habitants de mieux vivre, d'être plus écoutés, d'être plus acteurs et de prendre une part plus active à la vie de la cité. Le souhait du maire s'adresse plus particulièrement à ceux qui ne prennent jamais la parole, qui n'expriment jamais leurs demandes, qui ont du mal à comprendre les décisions, et qu'il aime à résumer par l'expression « les sans voix ».

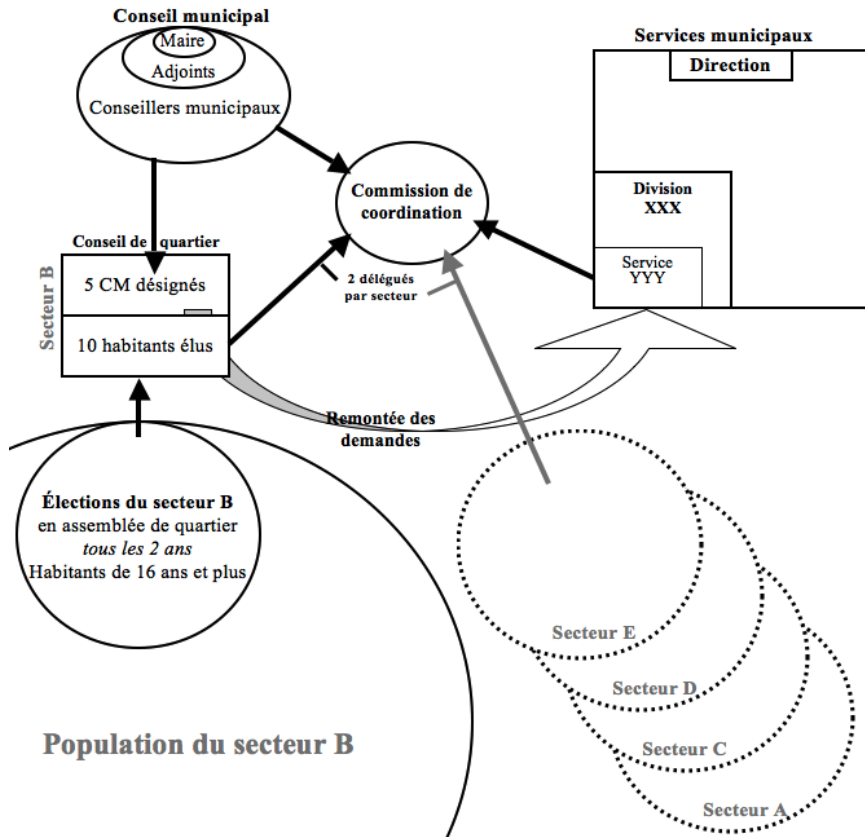
Les conseils de quartier sont fondés sur une « charte de la démocratie participative », finalement assez complexe (cf. Graphique 1, réalisé par nos soins). Chaque conseil est constitué de dix membres élus au sein d'assemblées générales de quartier et de cinq représentants du conseil municipal. Un service municipal spécifique a été mis en place et mis à disposition des conseils pour faciliter leur fonctionnement, avec tout un système de remontée des demandes issues des quartiers *via* les conseils, ainsi qu'une commission de coordination où siègent deux représentants de chaque conseil et dix élus municipaux (dont

3. Selon le fonctionnaire chargé du suivi des conseils entre 1998 et 2001, qui était officiellement appelé « le référent » des conseils (entretien avril 2007).
4. La presse locale dont il est question correspond à un quotidien régional bien connu qui a une déclinaison et un titre spécifiques au département concerné, et qui occupe une position de monopole de la presse quotidienne régionale pour cette commune.
5. Selon l'entretien réalisé en avril 2007 avec l'ancien référent municipal.

obligatoirement le maire et l'adjoint chargé du dispositif (voir Graphique 1 ; le secteur B est celui qui a fait l'objet de l'étude).

Le conseil de quartier, quant à lui, doit se réunir au minimum six fois par an dans un équipement municipal du quartier. Les réunions sont publiques (ouvertes à tous les habitants) et des experts extérieurs peuvent y être invités. Le collège « habitants » élit (ou désigne) en son sein le président du conseil. « Aux côtés du Président, les cinq membres du collège des élus sont chargés de faciliter les relations entre le [conseil de quartier], le conseil municipal et les services municipaux », selon les termes de la « charte de la démocratie participative » (article 6). Le président convoque les réunions du conseil et définit les autres règles d'organisation interne. Chaque année, le conseil de quartier doit transmettre au maire et à la commission de coordination un bilan annuel. « Un budget de fonctionnement est alloué, par le conseil municipal à chaque [conseil de quartier] », en particulier pour faciliter l'information des habitants. Les projets élaborés par les conseils de quartier doivent d'abord être acceptés par la commission de coordination, puis « faire l'objet d'un examen des services municipaux qui devront retourner leurs avis justifiés dans un délai concerté et raisonnable, qui ne pourra excéder six mois », toujours selon la charte. Dans le cadre de ces projets, le conseil municipal peut déléguer des élus (éventuellement accompagnés de représentants des services municipaux) pour une information complémentaire ou une consultation du conseil de quartier.

Des garde-fous ont été mis en place dans la charte pour rappeler que, ni les conseils de quartier, ni la commission de coordination ne sont des instances de décision : seul le conseil municipal est l'instance de décision légitime. Les dossiers ou projets n'ayant pas encore été validés par le conseil municipal ne doivent en aucun cas faire l'objet de communications officielles de la part des conseils de quartier. Ces garde-fous font indirectement référence aux problèmes qu'a posés la précédente expérience.



Graphique 1 : Schéma de fonctionnement des conseils de quartier de Blancs-Rivages

C'est dans ce contexte que, après deux années de fonctionnement de ces nouveaux conseils de quartier (il a fallu en effet presque trois années de concertation et d'organisation pour qu'aient lieu enfin les premières élections en mai 2004), et deux ans avant les élections municipales, le maire a souhaité faire un bilan de ce dispositif. Ce qui l'intéressait en particulier était de connaître la place occupée par les « sans voix » dans le dispositif. Aussi, lorsque, pour des raisons budgétaires, il a fallu limiter l'étude à un seul quartier, son choix s'est porté sur le quartier le plus défavorisé de la commune.

Un quartier populaire de Blancs-Rivages

La commune (un peu plus de 50 000 habitants) se situe dans un département sinistré sur le plan de l'emploi. En 1999, au plus fort de la crise, elle affichait un taux de chômage de 20% (pour une moyenne nationale de 12%). Plus de 40% de la population vit dans des logements sociaux, et la commune compte trois zones urbaines sensibles, dont la plus importante se situe en plein cœur du secteur B, appelé à constituer l'un des cinq conseils de quartier de la commune. Sur le plan politique, la commune est ancrée à gauche depuis des dizaines d'années (communiste avant 1977, puis socialiste, divers gauche, et à nouveau socialiste depuis 2001, avec des adjoints communistes et écologistes).

Le secteur B (cf. Tableau 1), s'oppose principalement au secteur E sur le plan de la composition sociale de sa population. Quand le centre-ville (secteur E) présente 42,6% d'ouvriers et employés, le secteur B en présente 72,7% (la différence est la plus nette pour les ouvriers : 15,9% contre 39,4%) ; pour les cadres supérieurs, les pourcentages s'inversent : 20,9% au centre-ville contre 5,2% dans le secteur B. Ainsi trouve-t-on 2,5 fois plus d'ouvriers mais quatre fois moins de cadres supérieurs dans le secteur B qu'au centre-ville (secteur E).

Population active de 15 ans et + avec emploi	Secteur A	Secteur B	Secteur C	Secteur D	Secteur E	Pop. Totale
Agriculteurs exploitants	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Artisans, commerçants, chefs d'entreprises	2,3%	3,2%	4,8%	5,1%	7,4%	4,8%
Cadres et professions intellectuelles supérieures	11,0%	18,7%	11,9%	31,6%	28,8%	11,3%
Professions intermédiaires	18,2%	18,7%	25,8%	27,5%	29,2%	24,2%
Employés	35,3%	33,3%	32,3%	36,7%	26,7%	32,3%
Ouvriers	38,0%	39,4%	25,2%	20,8%	15,9%	27,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tableau 1 : Catégories socioprofessionnelles des 5 secteurs de Blancs-Rivages

Le secteur B correspond à peu de choses près à sept îlots définis par l'INSEE, qui peuvent être regroupés en trois quartiers (comme l'a fait d'ailleurs l'INSEE dans l'attribution des numéros d'îlots) :

- le quartier « Jules Verne » au centre du secteur B.
- le quartier « Vieilles Granges » à l'Ouest.
- le quartier « Grand Pont » à l'Est, ancienne commune autonome qui fusionna avec cinq autres communes dans les années 1960 pour former la commune actuelle de Blancs-Rivages.

Le quartier « Jules Verne » s'écarte sensiblement des deux autres quartiers du secteur, la quasi-totalité des caractéristiques sociographiques analysées l'attestent. Cela n'est pas très étonnant, puisque le classement de ce quartier en « zone urbaine sensible » est en grande partie lié à de telles caractéristiques. Il s'agit d'un quartier presque exclusivement composé d'immeubles HLM, et, malgré la présence visible d'espaces verts entre les barres d'immeubles et les tours, la densité de population y est dix fois plus élevée que dans le reste du secteur.

La population du quartier « Jules Verne » est la plus jeune du secteur. Le taux de chômage y est très élevé (deux fois plus élevé que dans le reste du secteur). La population est principalement composée de classes populaires : plus de la moitié des actifs sont des ouvriers, presque un tiers sont des employés, le niveau d'études est très faible et le taux de familles monoparentales deux fois plus élevé que dans le reste du secteur.

Si l'on compare ce quartier à la moyenne des ZUS en France la même année, on s'aperçoit que certains critères sont encore plus accentués dans le quartier « Jules Verne », comme le taux de chômage (37,6% à « Jules Verne » contre 25,4% en moyenne dans les ZUS françaises), le taux de locataires HLM (84,2% contre 61,3%), le taux de propriétaires (9,0% contre 19,9%), le nombre de non diplômés (41,8% contre 33,1%), et les ouvriers parmi les actifs (51,9% contre 39,3%).

Le reste du secteur B (« Vieilles Granges » et « Grand Pont ») s'oppose par ses caractéristiques au quartier « Jules Verne » (cf. Tableau 2), mais le contexte local ne permet pas de les qualifier pour autant de quartiers privilégiés.

Le quartier « Vieilles Granges » est composé de parties plus anciennes mais aussi de lotissements récents composés exclusivement de maisons individuelles. Le quartier « Grand Pont », quant à lui, est plus ancien, issu de la fusion communale des années 1960, puisqu'il est principalement composé de l'ancienne commune.

Caractéristiques sociographiques	Vieilles Granges	Jules Verne	Grand Pont
Nombre total d'habitants (arrondi à la centaine)	6 200	8 400	4 100
Pourcentage des moins de 15 ans	20,5 %	29,1 %	19,2 %
Ouvriers dans la population active	28,9 %	51,9 %	37,5 %
Cadres supérieurs dans la pop. active	7,2 %	2,5 %	6,1 %
Taux de chômage	17,6 %	37,6 %	24,0 %
Taux des « sans aucun diplôme »	20,6 %	41,8 %	27,6 %
Taux des « ≥ niveau bac »	21,8 %	10,9 %	20,8 %
Même logement depuis 9 ans	44,2 %	29,6 %	37,8 %
Couples sans enfants	21,1 %	8,3 %	22,6 %
Familles monoparentales	9,4 %	16,7 %	8,3 %
Familles de 3 enfants et plus	15,3 %	31,2 %	9,7 %
Taux de propriétaires	37,6 %	9,0 %	35,0 %
Taux de locataires HLM	49,5 %	84,2 %	24,9 %
Densité de population par km ²	± 1 500	± 15 000	± 1 500

Tableau 2 : Comparaison de quelques caractéristiques sociographiques des trois quartiers composant le secteur B (INSEE 1999)⁶

On trouve dans ces deux quartiers beaucoup plus de propriétaires qu'à « Jules Verne » (autour du tiers des logements), ce qui explique peut-être pourquoi on y trouve aussi plus de personnes ayant emménagé depuis longtemps.

Mais le taux de chômage y est tout de même assez élevé, le niveau de diplôme inférieur à la moyenne de Blancs-Rivages (elle-même inférieure à la moyenne française, à l'image de la région), et le taux d'ouvriers et d'employés y est très élevé (deux tiers de la population active), ce qui en fait également des quartiers populaires, même s'ils sont plus diversifiés que le quartier « Jules Verne », d'où notre choix de qualifier l'ensemble du secteur de « quartier populaire ». Cependant, nous verrons que ces différences à l'intérieur du secteur B ont leur importance dans le profil des participants au conseil de quartier et aux réunions qu'il organise.

6. Les chiffres sont ceux du dernier recensement général de la population en 1999 (INSEE), par regroupement des différents îlots (dans une partie du nord du quartier, il a été nécessaire de procéder à une estimation du fait de la non concordance entre îlots et quartiers communaux).

Les membres « élus » du conseil de quartier

La plupart des analyses existantes à propos de la démocratie participative en France tendent à faire penser que les caractéristiques et les difficultés évoquées à propos de ce quartier n'invitent pas à une forte participation. Pourtant, la participation des habitants n'est pas nulle, les assemblées de quartier ont bien lieu, des habitants viennent participer aux réunions régulières du conseil de quartier.

Cependant, lorsque l'on rapporte le nombre de participants aux diverses réunions à la population potentielle des habitants concernés, on ne parvient guère à dépasser 0,5 à 1,0% de la population, même aux réunions les plus suivies. Dans *Le mot du Conseil de quartier* du secteur B, il est indiqué que, durant les six derniers mois, « la moyenne de participation [...] est de 35 habitants par réunion »⁷ (ce qui est plus ou moins confirmé par les listes de présence qui nous ont été fournies pour cette période : 26 pour la réunion de septembre 2006 — le total indiqué en bas de la liste est de 35 personnes, en tenant compte sans doute des membres du conseil lui-même qui n'ont pas indiqué leurs noms sur cette liste ; 33 présents sur une liste non datée ; 14 présents à la réunion de février 2007⁸), ce qui représente à peine 0,3% de la population du quartier. Ce nombre a presque baissé de moitié lors des dernières réunions auxquelles l'équipe de recherche a participé.

Lors de la première élection, en dehors des candidats eux-mêmes, seules 53 personnes se sont déplacées pour participer au vote dans le secteur B, c'est-à-dire 0,4% de la population concernée, ce qui est le score le plus faible des cinq secteurs (cf. Tableau 3).

Nombre d'habitants	Total	Secteur A	Secteur B	Secteur C	Secteur D	Secteur E
Population 16 ans et +	42 950	4 250	13 350	9 400	6 600	9 350
Nombre de candidats	91	13	24	24	15	15
Nombre de votants	322	44	77	64	48	79

7. Le mot du conseil de quartier », *Infolocales* n°9 — secteur B — de février 2007 (p. 2).
8. Ce sont les deux seules listes que nous ayons pu obtenir pour la période précédant notre participation aux réunions du conseil (à partir de février 2007).

Participation électorale brute	0,75%	1,04%	0,58%	0,68%	0,73%	0,84%
Participation électorale nette	0,54%	0,73%	0,40%	0,43%	0,50%	0,68%

Tableau 3 : Participation électorale brute et nette aux premières élections des conseils de quartier dans les cinq secteurs de Blancs-Rivages (mai 2004)⁹

Les élections de juin 2005 ont vu le nombre global de votants baisser à 290 (-10%) (même si le nombre a légèrement augmenté dans le secteur B, passant de 79 à 85¹⁰). La participation était encore moindre aux élections de juin 2006, et particulièrement dans le secteur B : 202 votants sur l'ensemble de la commune (ce qui correspond à une chute de 30% par rapport à 2005, et de 37% par rapport à 2004). Dans le secteur B, seuls 43 votants se sont déplacés — 33 si l'on ne compte pas les candidats — (ce qui correspond à une chute de près de 50% par rapport à 2005).

La question de la légitimité revient aussi à propos du nombre de candidats. En effet, si la concurrence a pu paraître sévère lors des premières élections dans le secteur B en juin 2004 avec 24 candidats pour 10 postes à pourvoir, cela est aussi un signe de l'intérêt porté par les habitants pour cette structure de participation. On pourrait penser que ce nombre important est lié à la nouveauté du système (après quelques années de mise en sommeil de l'ancien dispositif) et à la médiatisation importante — surtout par la campagne d'information dans les magazines municipaux, mais également repris par la presse quotidienne régionale — dont la mise en route des conseils de quartier ont bénéficié. Un an plus tard, le nombre de candidats a légèrement baissé (20 candidats en juin 2005¹¹). Aux dernières élections, il n'y a pas eu suffisamment de candidats par rapport au nombre de postes à pourvoir, et c'est *in*

9. Participation électorale « brute » = avec les candidats ; « nette » = sans compter les candidats. Source : *Blancs-Rivages magazine*, juin 2004 (p. 4).
10. Ces chiffres (ainsi que ceux de 2006) ont été fournis à notre demande par le service s'occupant de l'ensemble des dispositifs liés à la démocratie participative. Ils diffèrent légèrement de ceux que nous avons trouvés dans le *Rapport d'activité 2005*, Ville de Blancs-Rivages (p. 10) [en ligne, consulté en septembre 2007 sur le site de la commune]. Il est à noter que cette information comme celle concernant la participation aux élections de juin 2006 ne sont pas parues dans les *Infolocales* ni dans *Blancs-Rivages magazine*, le magazine municipal, ce qui vient un peu en contradiction avec la volonté d'information et de transparence qui accompagne la politique de démocratie participative de la mairie.
11. Source : Archives de la commune (également pour 2006).

extremis que certains habitants ont été poussés à se présenter — sans qu'ils soient particulièrement motivés (l'un d'entre eux, au cours du questionnaire, déclare même ne pas avoir été élu) — afin d'atteindre tout juste le seuil de 10 candidats. Un certain nombre de faits se sont ainsi télescopés aux dernières élections : une absence de choix — 10 candidats pour 10 postes à pourvoir — ; un faible nombre de votants ; mais également l'application d'une disposition spécifique de la charte de la démocratie participative, qui indique que « si le nombre des candidats est inférieur ou égal à 10, la liste des candidatures est rendue publique, puis l'assemblée vote à main levée pour valider cette liste ». Cela signifie concrètement que les votants n'ont pas eu l'occasion de refuser l'un ou l'autre des candidats, la disposition agissant comme un scrutin bloqué, et qu'il était particulièrement malaisé de voter contre la liste, puisque le vote devait s'effectuer à mains levées. On peut ainsi comprendre les inquiétudes exprimées lors des entretiens par certains membres du conseil quant à la légitimité de la structure et à leur qualité de représentant de leur secteur.

Cependant, quand la concurrence est forte, cela a généralement pour effet une sélectivité sociale plus grande. Certains candidats auraient ainsi pu être éliminés s'ils avaient dû affronter une concurrence. Pour le savoir, observons de plus près les caractéristiques des dix élus.

Caractéristiques sociographiques	Conseil « hypothétique »	Conseil « réel »
Sexe		
Hommes	4	7
Femmes	6	3
Profession		
Ouvriers	2	1
Employés	2	1
Professions intermédiaires	1	2
Cadres et prof. intellect. sup.	0	0
Retraités	3	6
Autres sans activité professionnelle	2	0
Âge		
16-45 ans	5	2
46 ans et plus	5	8
Diplôme obtenu		
Aucun diplôme	6	4
CAP-BEP	3	2

Bac et plus	1	4
Quartier d'habitation		
Vieilles Granges	4	9
Jules Verne	4	1
Grand Pont	2	0
Statut d'occupation		
Locataire HLM	6	5
Locataire autre	1	2
Propriétaire	3	3
Date d'emménagement dans le logement		
Moins de 10 ans	6	3
Plus de 10 ans	4	7

Tableau 4 : Comparaison des caractéristiques entre un conseil de quartier « hypothétique » (qui refléterait parfaitement les caractéristiques des habitants du secteur B), et le conseil en place dans le secteur B au moment de l'enquête

Dans le Tableau 4, nous mettons en parallèle les caractéristiques des dix membres « habitants » du conseil de quartier du secteur B et celles d'une sorte de conseil « représentatif », si l'on voulait une représentativité « idéale » par rapport à la composition sociale du quartier. Notre but n'est pas ici de mettre en avant le manque de représentativité du conseil, puisqu'il n'est pas inscrit dans la charte de la démocratie participative que les conseils sont censés être représentatifs de la population. Cependant, nous avons estimé intéressant de mettre en lumière ces différences pour mieux expliquer dans quelle mesure les caractéristiques des membres du conseil et, parmi eux, ceux qui sont les plus visibles et dynamiques, peuvent influencer la participation aux réunions et l'intérêt qui peut y être porté, mais aussi le type de projets défendus par le conseil. Cette mise en exergue est également liée à l'interrogation initiale du maire qui voulait faire participer les « sans voix ».

Comme on peut s'en apercevoir (Tableau 4), les caractéristiques des membres du conseil de quartier du secteur B au moment de l'enquête (2007) diffèrent sensiblement de celles des habitants de ce même secteur : elle est beaucoup plus masculine et beaucoup plus âgée que la moyenne du secteur. Les retraités y sont deux fois plus nombreux, les ouvriers et employés deux fois moins que les professions intermédiaires. Aucun représentant du quartier « Grand Pont » ne siège au conseil, la quasi-totalité des membres est issue du quartier des « Vieilles Granges », et le seul membre du quartier « Jules

Verne » fait partie de ceux qu'on a essayé de faire venir pour compléter la liste au dernier moment et dont nous parlions plus haut.

Quand on prend en compte la dernière profession exercée par les retraités, on obtient quatre professions intermédiaires (toutes venant de Vieilles Granges), cinq employés et un ouvrier, ce qui montre une pyramide inversée par rapport à celle du quartier, confirmée par le niveau d'études des membres du conseil, mais tempérée par le statut d'occupation, qui est la seule donnée qui n'est pas trop éloignée de la moyenne du secteur : cinq des dix membres du conseil sont locataires en HLM.

On peut noter aussi une grande distorsion quant à l'ancienneté dans le quartier : il semble que le fait d'habiter depuis longtemps dans le quartier motive plus à participer au conseil de quartier, ce qui semble logique (quatre membres habitent même leur logement actuel depuis plus de trente ans).

Certes, ces différences existent. Mais nous aurions pu nous attendre à une sélectivité sociale et à une disqualification spatiale beaucoup plus prononcée encore en cas de compétition électorale plus forte. En effet, on sait qu'une forte concurrence est aussi un barrage social dans l'accès des plus démunis en ressources culturelles et symboliques à des fonctions de représentation. Or, dans le cas d'espèce, la concurrence était nulle (autant de candidats que de postes à pourvoir, et vote à liste bloquée et à main levée comme le prévoyait la charte dans ce cas). Ainsi, ce qui paraît constituer une faiblesse — voire un échec — dans la mise en œuvre du dispositif (peu de candidatures et scrutin bloqué non secret) a au moins contribué à ce que quelques employés et un ouvrier soient élus et puissent faire partie du conseil de quartier du secteur B. Cela n'a cependant pas empêché le phénomène de disqualification spatiale, puisque l'on ne retrouve qu'un seul habitant du quartier « Jules Verne », qui, de surcroît, n'était pas volontaire au départ.

Une analyse qualitative des acteurs du dispositif

Pour approfondir la compréhension de ce qui se joue dans le conseil de quartier étudié, il a fallu mettre en relation toutes les données recueillies : les caractéristiques sociales, les positions et parcours professionnels et militants des principaux acteurs du dispositif ; leurs prises de positions officielles (face à un public) et les explications qu'ils ont apportées lors des entretiens en face à face avec les chercheurs ; toutes les autres informations recueillies dans la presse locale, les magazines municipaux et les archives municipales.

La répartition des responsabilités à l'intérieur même du conseil, qu'elle soit officielle (président, vice-président, représentant à la commission de coordination) ou réelle (prise de parole lors des réunions, participation à l'anima-

tion et à la définition des thématiques abordées) permet d'aborder de manière plus qualitative l'implication des membres élus du conseil de quartier. Il suffit d'assister à quelques réunions publiques du conseil de quartier (ainsi qu'à quelques réunions informelles internes auxquelles nous avons pu assister) pour s'apercevoir que certains membres sont plus impliqués que d'autres, les représentants des professions intermédiaires plus que les employés et ouvriers, les propriétaires et locataires non HLM plus que les locataires HLM. La même logique prévaut à propos des responsabilités officielles prises par les uns et par les autres. Ce ne sont d'ailleurs pas seulement les positions professionnelles qui sont ici discriminantes, mais aussi la trajectoire associative, syndicale ou parfois politique, et l'intérêt porté à ces questions.

Le cas de la présidente du conseil de ce quartier est emblématique de ce phénomène, puisqu'elle a été par le passé très impliquée sur le plan syndical et politique (au Parti communiste), jusqu'à siéger en tant qu'adjointe au maire de Blancs-Rivages en 1977. Son investissement dans le conseil de quartier est très important. Les réunions sont animées par elle, et elle y utilise une grande partie du temps de parole, pas seulement pour animer la réunion, mais aussi faire part de ses propres idées, parfois aussi pour partager ses propres expériences et sa connaissance du passé du quartier, qui trouve écho auprès des habitants les plus anciens du secteur. Cette « culture commune », qu'elle partage avec la plupart des habitants les plus assidus des réunions du conseil, peut contribuer à faire oublier son marquage politique et syndical à gauche pour des habitants qui ne partagent pas forcément ses idées. Mais ce marquage politique n'est pas nécessairement du goût des responsables municipaux du dispositif, qui ont voulu le placer dès le départ — et du fait des problèmes survenus lors de la précédente expérience de conseils consultatifs — sous le signe de l'apolitisme¹². En effet, derrière un discours volontariste mettant en exergue la volonté des citoyens à réaliser des projets collectifs, le militantisme passé ne peut pas complètement disparaître : cette présidente dynamique domine son conseil et tente parfois même de prendre plus de place que sa fonction ne peut lui accorder, par des sortes de petits défis qu'elle lance au maire et aux services administratifs, comme la défense des habitants contre la mairie, ses capacités à mener des actions de manière quasi autonome, ou encore son utilisation de la presse locale pour asseoir le pouvoir que le conseil

12. Lors des longues discussions qui ont précédé la mise en place du nouveau dispositif, le fantôme du précédent était omniprésent. En effet, le maire, dans un souci préventif, a voulu élargir la réflexion de son équipe municipale rapprochée en l'ouvrant aux principaux acteurs du précédent dispositif de consultation des habitants (du moins ceux qui étaient volontaires pour participer à la réflexion), ce qui a fait ressurgir tous les problèmes survenus à la fin de la précédente mandature (entre 1997 et 2000).

de quartier a peine à lui donner. Ce sont assurément ses longues années de militantisme syndical et politique qui lui donnent tant d'assurance. Cependant, le rôle d'interface entre la mairie et les revendications des habitants joué par un président de conseil a ses revers : l'individualisme des habitants la décourage souvent parce que leurs mobilisations « ne répondent qu'à leurs intérêts » ; et les services techniques tardent à répondre aux demandes, ce qui peut être source de démotivation ou de critique des habitants. Le conseil, et en particulier le président du conseil qui l'incarne, doit prouver son efficacité sous peine de voir sa légitimité auprès des habitants décroître.

Les responsables des services techniques et du service dédié à la démocratie participative représentent deux versions opposées — que certains espèrent complémentaires — du rapport aux conseils de quartier : si le premier veut démontrer la capacité de ses services à répondre de manière efficace aux demandes concrètes des habitants en appliquant les techniques de management qu'il incarne de par son haut niveau de diplôme et sa position institutionnelle élevée à la mairie, le second, quant à lui, s'intéresse avant tout aux objectifs — voire aux enjeux — politiques qui ont sous-tendu la redynamisation de l'ancien dispositif et la mise en place des nouveaux conseils de quartier. En effet, il ne peut guère s'appuyer sur une autre légitimité que celle qu'il tire directement de la confiance du maire en personne : son niveau de diplôme et sa position institutionnelle (cadre B, et seulement depuis peu) n'auraient jamais pu justifier l'obtention de ce poste de chef de service s'il n'y avait pas eu des accointances politiques avec le maire (dont il fut le chauffeur particulier).

Le maire et son adjointe présentent également deux rapports bien différents aux conseils de quartier. Le maire en est l'initiateur : son dynamisme vis à vis du dispositif et son implication concrète dans les réunions, dans la rencontre avec les élus des conseils mais aussi régulièrement avec les habitants, en sont les témoins, d'autant plus que les effets négatifs — politisation des rapports entre conseils de quartier et mairie — peuvent avoir un certain effet sur l'issue des prochaines élections et donc son propre mandat. L'adjointe chargée — entre autres — des conseils de quartier, du fait de problèmes de santé, a d'entrée pris de la distance par rapport au dispositif, ce qui a pu provoquer sa relative mise à l'écart, même si elle a tenté de se réinvestir début 2007 — peut-être même à cause de la volonté du maire de faire évaluer le dispositif par notre équipe de recherche, ce qui a pu être perçu par elle comme une possible remise en cause de sa propre légitimité à le diriger. Sa position sociale et la faiblesse de son capital culturel — mais également de son capital symbolique (prestige, statut) — ne peuvent guère l'aider dans une possible émancipation même partielle vis à vis du maire, dont les caractéristiques sont inverses.

La participation des habitants

Pour répondre à la problématique de la participation des « sans voix » aux conseils de quartier, nous avons réalisé une enquête par questionnaire auprès d'un échantillon représentatif de la population du quartier étudié (n = 93), que nous avons complété par un échantillon de participants aux réunions du conseil (n = 18) et à ses membres (n = 10). Il fallait en particulier recueillir des données sur le degré de connaissance du dispositif et les représentations qu'en ont les habitants, ainsi que le niveau de participation au conseil de quartier. Ces données sont mises en rapport avec les caractéristiques sociographiques des répondants, et en particulier le niveau social et culturel, le lieu d'habitation et le statut d'occupation.

Nous avons comparé cet échantillon à un groupe de 18 habitants ayant participé aux réunions auxquelles nous avons pu assister en tant qu'observateurs, ainsi qu'à un autre groupe, l'ensemble des 10 membres actuels du conseil de quartier du secteur B, qui ont tous bien voulu répondre à notre questionnaire (certains d'entre eux ont été interrogés en face à face). Ces trois groupes ont été définis en fonction de leur degré de participation — habitant aléatoire, participant à au moins une réunion, membre du conseil — ce qui doit nous permettre de compléter l'analyse typologique du rapport au conseil de quartier¹³.

Caractéristiques sociographiques	Population du secteur B	Échantillon aléatoire	Échantillon redressé
Sexe			
Hommes	43,0 %	47 %	46 %
Femmes	57,0 %	53 %	54 %
Profession			
Ouvriers	22 %	19 %	25 %
Employés	18 %	19 %	17 %
Professions intermédiaires	9 %	12 %	9 %
Cadres et prof. intellect. sup.	2 %	2 %	1 %
Retraités	16 %	24 %	14 %
Autres sans activité professionnelle	31 %	24 %	33 %

13. Les pourcentages indiqués pour l'âge correspondent aux chiffres du département (nous n'avons pu obtenir ceux du secteur B).

Âge			
16-25 ans	16 %	13 %	17 %
26-35 ans	17 %	11 %	17 %
36-45 ans	18 %	12 %	19 %
46-55 ans	17 %	20 %	17 %
56-65 ans	11 %	18 %	9 %
66-75 ans	12 %	13 %	11 %
76 ans et plus	9 %	13 %	10 %
Diplôme obtenu			
Aucun diplôme	56 %	48 %	46 %
CAP-BEP	27 %	27 %	29 %
Bac et plus	17 %	24 %	14 %
Quartier d'habitation			
Vieilles Granges	35 %	34 %	31 %
Jules Verne	42 %	40 %	45 %
Grand Pont	23 %	26 %	24 %
Statut d'occupation			
Locataire HLM	57 %	55 %	59 %
Locataire autre	14 %	10 %	11 %
Propriétaire	25 %	35 %	29 %
Date d'emménagement dans le logement			
Moins de 10 ans	60 %	48 %	58 %
Plus de 10 ans	40 %	52 %	42 %

Tableau 3 : Représentativité de l'échantillon aléatoire avec la population du secteur B

La connaissance du dispositif

On peut s'apercevoir dans un premier temps que la communication à propos du dispositif le rend visible par une partie non négligeable de la population : 35% en ont entendu parler, auxquels on peut ajouter 12% qui en ont une idée plus vague. Parmi ceux-ci, l'origine de l'information vient d'abord des magazines municipaux (40%) ou la presse locale (25%), mais aussi parfois par le bouche à oreille (29%) et, moins fréquemment, par une affiche ou un tract (6%). Mais l'on peut aussi se dire à l'inverse que, malgré les moyens d'information importants mis en œuvre régulièrement par la mairie et par les membres

du conseil de quartier eux-mêmes¹⁴, on trouve encore 54% des habitants qui n'en ont pas du tout entendu parler.

Si les conseils de quartier semblent représenter quelque chose pour une partie de la population, dès que l'on entre dans le détail de son fonctionnement, on s'aperçoit que cette connaissance reste superficielle : seuls 13% des habitants savent que les membres du conseil de quartier sont élus, 10% savent qu'il est dirigé par une femme, seuls 4% peuvent citer l'un des projets mis en œuvre par le conseil ces dernières années et peu lisent régulièrement des comptes-rendus.

Le degré de participation au dispositif

Le faible degré d'information des habitants laissait supposer un degré de participation plus faible encore. En effet, la proportion des personnes n'ayant jamais assisté à une réunion du conseil de quartier atteint 94% des enquêtés. Parmi ceux qui y ont déjà assisté, la plupart sont déçus de ce qu'ils y ont trouvé, ce qui explique pourquoi nombre d'entre eux n'y sont pas revenus. Seule une personne a trouvé le conseil de quartier utile : elle en faisait partie elle-même. Parmi ceux qui n'y ont jamais assisté, certains invoquent le manque de temps (17%) et quelques-uns expriment le souhait d'assister aux réunions. Mais la plupart ne s'y intéressent pas du tout.

Si la participation ou la volonté de participer au conseil n'est pas fréquente — c'est le moins qu'on puisse dire —, la perception que les habitants en ont globalement n'est cependant pas véritablement mauvaise.

Les représentations à propos du dispositif

Certains habitants se désintéressent totalement du dispositif, mais seule une faible minorité (10%) déclare que les conseils ne sont pas utiles ou pas utiles du tout. Quand on essaie de creuser un peu la perception qu'ont les habitants du conseil, la plupart se réfugient dans l'absence totale de réponse. Les rares personnes qui s'expriment sur les modifications qu'ils proposeraient pour le conseil de quartier sont généralement (mais pas toujours) ceux qui ont déjà

14. Non seulement la mairie réalisait ses propres campagnes d'information (magazines municipaux, site Internet, etc.), mais l'une des missions du service communication était de faciliter la diffusion des informations en provenance du conseil lui-même, et en particulier des tracts annonçant les réunions. Notre équipe de recherche a notamment pu constater — avec grand étonnement — de l'énergie déployée par certains membres du conseil dans la distribution des tracts, et de l'organisation de cette distribution : quadrillage de toutes les rues des quartiers concernés, répartition du travail, tout cela ayant été mis par écrit et systématiquement réalisé pour chaque réunion.

assisté au moins à une réunion : certains estiment ne pas être suffisamment informés et qu'il faudrait améliorer cet aspect, d'autres, plus rares, estiment que le conseil ne dispose pas suffisamment de pouvoir ou qu'il devrait mieux répondre aux attentes des habitants.

Les habitants ont été interrogés sur leur connaissance des grands projets menés dans leur secteur par le conseil. Nous avons vu plus haut que seuls 4% peuvent citer l'un des projets mis en œuvre par le conseil ces dernières années. Dans un second temps, nous avons cité les deux derniers projets réalisés pour prendre en compte les représentations des habitants sur l'utilité de tels projets pour les habitants du quartier. L'immense majorité des habitants ont un avis plutôt favorable à ces projets (78% de l'échantillon représentatif des habitants du quartier considéraient que la dernière réalisation du conseil était « très utile » ou « assez utile »).

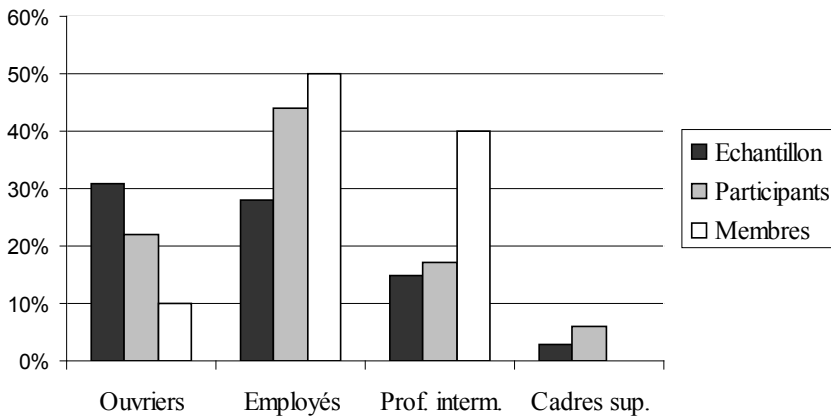
Il faut cependant ajouter que, lors des entretiens, plusieurs enquêtés considéraient que ces projets ne leur étaient pas utiles à eux et répondaient dans un premier temps qu'ils trouvaient ces projets inutiles. C'est en insistant sur l'utilité *pour les habitants du quartier* que leur avis évoluait. Par ailleurs, des dégradations récentes ont concerné la plaine de jeux « Jules Verne », c'est-à-dire justement les équipements dont la réhabilitation avait fait l'objet du projet du conseil. Cela a pu influencer négativement les représentations de l'utilité d'une telle réhabilitation : « C'est utile en soi, mais quand on voit que ça a été dégradé par les jeunes juste après, ça n'a finalement pas servi à grand chose... », a-t-on pu entendre.

La question de l'utilité des conseils est liée aussi à la perception qu'ont les habitants de l'efficacité du conseil pour s'opposer à un projet de la mairie : les habitants sont plus nombreux (35%) à penser que le conseil peut s'opposer aux décisions de la mairie que le contraire (15%), même si la moitié d'entre eux n'en ont aucune idée (50%). L'opposition à la mairie n'est pas forcément perçue comme un contre-pouvoir, mais plutôt comme une possibilité d'influencer positivement les décideurs locaux.

L'importance du niveau social et culturel

Comme nous en avons fait l'hypothèse, le niveau social global des habitants a une influence prépondérante sur sa propension à s'intéresser et à se rapprocher d'une structure de participation telle qu'un conseil de quartier. Le Graphique 5 montre par exemple que plus on s'élève dans la hiérarchie socio-professionnelle (qui est un indicateur certes imparfait, mais néanmoins assez fiable de la place dans la hiérarchie sociale), plus on a tendance à participer aux réunions publiques du conseil et à en faire partie (c'est-à-dire à avoir voulu être candidat et avoir été élu). On peut noter l'absence de cadres et

professions intellectuelles supérieures dans le conseil actuellement, mais cette absence n'est pas significative du fait d'un effectif trop faible de la cohorte des membres du conseil (n = 10). Tout au plus pourra-t-on faire l'hypothèse que ce type de structure semble plus adapté aux classes moyennes.



Graphique 5 : Catégorie socioprofessionnelle des trois cohortes

La plupart des autres indicateurs du niveau social et culturel confirment cette tendance (cf. Tableau 4 ci-dessous) : plus on s'approche du conseil de quartier, moins la population concernée est d'origine populaire, moins elle est féminine, plus elle est diplômée et aime beaucoup la lecture, et plus elle connaît personnellement des élus de la municipalité. Cette tendance ressemble beaucoup aux résultats de nombreuses études concernant le rapport à la politique, mais aussi à l'engagement associatif, etc. (Bourdieu, 1981 ; Héran, 1988 et Tchernonog, 2007) : plus on s'élève dans la hiérarchie sociale, plus le niveau de diplôme s'élève, plus on est un homme plutôt qu'une femme... et plus on s'intéresse à la politique (et aux instances dirigeantes des associations ou des syndicats) et on s'y engage et on a des chances d'être élu. Ainsi, le rapport aux conseils de quartier semble reproduire le rapport à la politique et aux autres formes d'engagement¹⁵.

15. On notera au passage que les femmes sont deux fois plus nombreuses que les hommes à refuser de répondre à la dernière question posée, celle qui demandait à l'enquêté de se situer sur une échelle de sensibilité allant de gauche à droite. Ce

Caractéristiques	Échantillon aléatoire	Participants aux réunions	Membres du conseil	Moyenne
Hommes	46%	56%	70%	50%
Femmes	54%	44%	30%	50%
Propriétaires	35%	50%	30%	37%
Locataires (hors HLM)	10%	17%	20%	12%
Locataires HLM	55%	33%	50%	51%
Ouvriers	31%	22%	10%	28%
Employés	28%	44%	50%	32%
Prof. intermédiaires	15%	17%	40%	17%
Cadres et prof. int. sup.	3%	6%	0%	3%
Diplôme ≥ BAC	24%	18%	40%	24%
Aime beaucoup lire	29%	38%	60%	32%
Ne connaît aucun élu local	79%	53%	0%	69%

Tableau 4 : Niveau social et culturel selon la proximité au conseil de quartier

Ce constat ne nous étonne pas outre mesure, mais nous aurions pu penser que la prédominance des catégories populaires dans la population du secteur B exerçât un effet dynamique sur la participation de ces catégories. Cela ne semble pas être le cas. Plus encore : il est particulièrement étonnant que les lieux de réunion choisis (l'ancienne mairie — secteur Grand Pont — et une salle de réunion — secteur Jules Verne) soient justement situés au cœur des deux quartiers les moins représentés dans le conseil de quartier (voire totalement absents de celui-ci) et dont les habitants sont les moins informés de l'existence du conseil (34% des habitants de Jules Verne et 52% de ceux de Grand Pont ne connaissent pas du tout l'existence du conseil, alors qu'ils ne sont que 20% dans le quartier Vieilles Granges).

Des engagements et des intérêts contradictoires ?

Dans cette logique globale de reproduction sociale, on voit néanmoins apparaître une donnée particulière qui la contredit un peu : comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, on trouve une proportion importante de locataires HLM parmi les membres du conseil, presque aussi importante que dans l'échantillon aléatoire (chiffre équivalent à celui des statistiques INSEE du secteur B), alors que l'analyse du statut d'occupation des participants aux réunions interrogés fait apparaître le phénomène inverse, une très nette surreprésentation des propriétaires (la moitié

type de questions à caractère politique est particulièrement discriminant entre les hommes et les femmes.

des participants sont propriétaires de leur logement). Cette opposition trouve une explication grâce à l'enquête qualitative menée tout au long des réunions organisées par le conseil, mais également lors de la passation des questionnaires par téléphone, parce que les questions ouvertes ont parfois fait l'objet d'explications détaillées sur l'origine de la participation des habitants à ces réunions.

Le plus souvent, les propriétaires sont venus parce qu'ils se sont mobilisés au préalable contre un projet municipal qui mettait en péril leur tranquillité ou leur confort :

« J'ai signé et fait signer une pétition contre la route qui devait passer derrière chez moi » (assistante maternelle, ex-mari directeur d'école, propriétaire).

« J'avais fait partie d'une pétition pour ne pas avoir de route derrière chez moi » (vendeuse en boulangerie, propriétaire).

« Je me suis engagé contre le projet de la mairie de construire des logements à la place d'un parking devant chez moi » (dessinateur industriel, propriétaire).

« J'ai moi-même porté une pétition à la mairie alors que je suis plutôt timide. J'ai représenté un groupe d'habitants » (employée d'une petite entreprise, propriétaire).

Ce syndrome est connu sous l'appellation « Nimby » (*Not in my backyard*)¹⁶. Le fait que l'engagement de ces personnes en opposition à la mairie ait abouti à un résultat positif pour eux est sans doute l'une des raisons de leur fidélisation aux réunions du conseil.

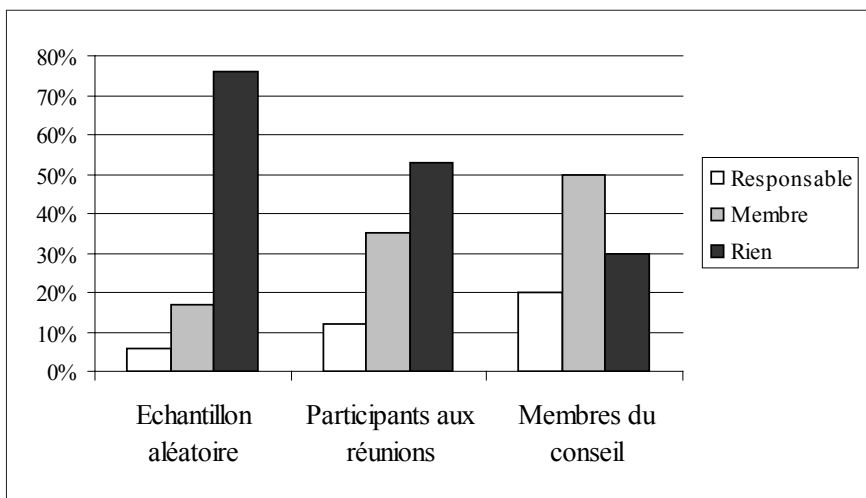
Les membres du conseil, quand ils évoquent leur type d'engagement, n'ont pas du tout le même profil : ce sont en partie d'anciens militants syndicaux ou associatifs très actifs, d'autres ont fait la grève « comme tout le monde », l'une d'entre elles s'est engagée dans des actions d'amélioration de la solidarité entre les locataires de son propre immeuble. Mais aucun des dix membres ne déclare avoir été motivé au départ par une volonté de s'opposer à la mairie et à ses projets, dans le but de défendre son intérêt particulier, bien au contraire. Leur engagement dans le conseil semble être la suite logique d'un engagement associatif, syndical, voire politique passé, mais dans une version en même temps *apolitique* — ou du moins qui a la volonté d'être apolitique —, qui dépasse la simple défense corporatiste de type syndical — puisqu'elle est censée rechercher l'intérêt général d'un secteur. Par ailleurs, nous avons pu constater que des liens préalables existaient entre plusieurs membres du conseil et sa présidente : du fait de sa forte personnalité, cette dernière a été pour beaucoup dans la motivation de certains habitants à accepter d'être candidat et de persévérer dans la

16. On pourra se référer aux contributions de Marie Loison-Leruste et Patrick Le Guirriec dans l'ouvrage collectif : Koebel & Walter, 2007, p. 109-139.

participation à ce conseil. La coloration politique du passé militant de la présidente — son appartenance au Parti communiste et son engagement syndical à la CGT — la prédisposait à privilégier, notamment dans ce cadre précis de participation locale, des relations avec les locataires HLM — et en particulier des personnes ayant déjà eu une expérience d'engagement — plutôt qu'avec des personnes plus éloignées de ce que son idéal politique lui imposait.

Mais ces voies d'engagement dans le conseil de quartier ne peuvent être réduites aux seuls effets de la présence d'une présidente ayant des caractéristiques particulières, que, finalement, peu d'habitants semblent connaître (la période de fort engagement militant de la présidente étant bien plus ancienne). Le Graphique 6 montre comment se différencient nos trois cohortes selon l'engagement associatif de leurs membres : les habitants de l'échantillon aléatoire sont les plus nombreux à n'avoir eu aucun engagement associatif, alors que, plus on se rapproche du conseil de quartier, plus on trouve des membres d'associations voire des responsables associatifs (membres du comité ou de l'encadrement bénévole, etc.).

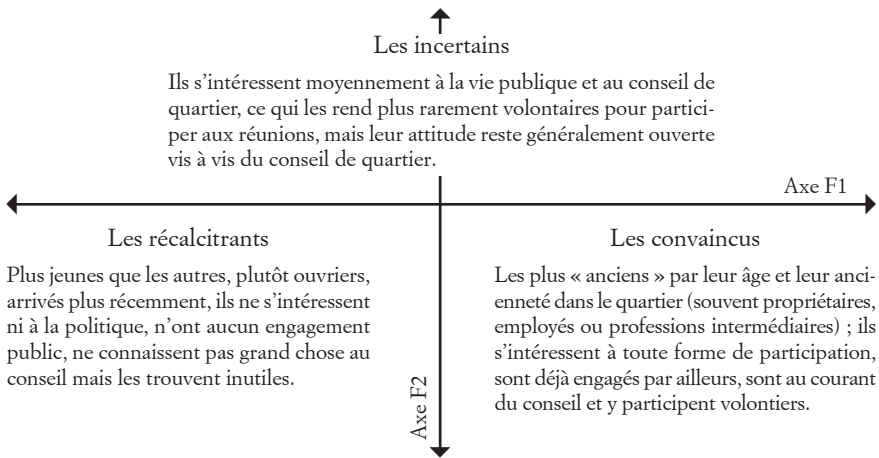
Cette différenciation selon l'engagement se retrouve dans d'autres domaines comme l'intérêt pour la politique, notamment locale, qui va dans le même sens : ceux qui s'intéressent à la politique se sentent aussi plus concernés par le conseil de quartier. Cette relation n'est certainement pas à interpréter comme une *politisation* du conseil, mais plutôt comme une disposition à s'intéresser à un processus d'expression et de décision publiques.



Graphique 6 : Participation associative et proximité du conseil de quartier

Vers une typologie des relations entre les habitants et le conseil

La richesse des informations recueillies lors de notre enquête pourrait encore faire l'objet de nombreuses interprétations par la profusion des tableaux statistiques disponibles. Le logiciel de traitement d'enquêtes utilisé — « QuestionData » — a permis de croiser simultanément la plupart des variables en présence, à travers une analyse factorielle des correspondances mettant en relation, d'un côté, les variables relatives à la sociographie des individus interrogés et, de l'autre, une partie des variables correspondant à leur rapport au conseil de quartier. Les résultats, modélisés dans le Graphique 7 résumant, tout en les illustrant, les principaux résultats de notre enquête.



Graphique 7 : Analyse factorielle des correspondances : participation associative et proximité du conseil de quartier¹⁷

17. Une analyse factorielle des correspondances correspond à la mise en correspondance d'un grand nombre de variables (ici les questions de notre enquête) dans une analyse unique. Chaque modalité de variable (modalité de réponse à une question) obtient un score qui définit sa contribution à la différenciation de toutes les modalités. Les variations les plus importantes sont résumées par un premier axe, corrigées par les variations d'un second axe, puis d'un troisième et ainsi de suite. Le croisement des deux premiers axes constitue une bonne approximation des principales différenciations (dans notre cas, ces deux axes concentrent à eux seuls 67% de l'information — 56% pour l'axe 1 et 11% pour l'axe 2 —, ce qui constitue un score élevé). Spatialement, les modalités peuvent s'organiser entre elles pour constituer des

La typologie repérée au travers de l'analyse factorielle des correspondances reste une modélisation théorique, et il serait illusoire de vouloir classer chaque habitant dans l'une des trois attitudes décrites ci-dessus. De plus, cette analyse ne tient pas compte des effectifs correspondant à chaque catégorie, et les 10 membres du conseil ainsi qu'une grande partie des participants aux réunions se retrouvent parmi les *convaincus*. À l'inverse, les habitants les plus nombreux font partie de la catégorie des *récalcitrants*, souvent ouvriers, habitant une HLM à Jules Verne, ou de passage dans le secteur Grand Pont, même si les *incertains* restent nombreux, et, s'ils ne s'engagent pas, conservent un rapport souvent positif à cette expérience.

Cette typologie nous amène à reposer la question de départ concernant les « sans voix » : nous ne pouvons que constater que les habitants les moins engagés dans la vie publique (associative, syndicale, politique) restent ceux qui sont les plus éloignés du conseil de quartier et du mode d'engagement qu'il propose, qui restent « récalcitrants » à tout engagement, y compris cette nouvelle forme proposée à Blancs-Rivages.

Ce constat nous conduit logiquement à interroger le mode de participation proposé par ces conseils de quartier, à explorer les dysfonctionnements qui pourraient être en partie à l'origine du désintérêt du plus grand nombre et à mettre en lumière l'incohérence entre les objectifs assignés aux conseils de quartier et la réalité de la participation. Les conclusions qui suivent confirment en partie celles que l'on retrouve dans la plupart des dispositifs de participation des habitants étudiés par d'autres auteurs (Blondiaux, Marcou & Rangeon, 1999 ; Bacqué, Rey & Sintomer, 2005 ; Koebel, 2006, 2007 ; Sintomer, 2007 ; Blondiaux, 2008), mais on peut noter aussi que les caractéristiques propres des conseils de quartier étudiés ont des effets particuliers sur lesquelles nous insisterons.

L'absence des « sans voix »

L'émergence d'une instance participative au sein de l'espace politique local définit nécessairement de nouveaux acteurs ainsi que de nouveaux rôles.

zones spécifiques que l'on peut ainsi qualifier et décrire comme dans notre schéma. Concrètement, cette analyse a croisé 14 variables sociographiques (pour 50 modalités) avec 7 variables relatives aux rapports entretenus avec le conseil de quartier (pour 28 modalités). Une variable supplémentaire a été intégrée à l'analyse comme variable passive (ne contribuant pas à la constitution des axes mais dont les modalités se positionnent sur eux) correspondant aux trois populations enquêtées : l'échantillon aléatoire, les participants aux réunions et les habitants membres du conseil, pour une population totale de 121 personnes. Ce nombre d'enquêtés — relativement faible — appelle cependant à une certaine modestie dans la portée des résultats obtenus.

C'est le cas des membres des conseils de quartier de la commune de Blancs-Rivages : ils tiennent une place particulière de représentants de la population d'un quartier ; ils entrent en relation avec des acteurs municipaux — élus et fonctionnaires — pour porter les revendications des habitants et tenter de les faire aboutir. Ils disposent pour cela d'une double légitimité : une légitimité populaire parce qu'ils sont désignés par les habitants du quartier ; une légitimité municipale, parce que leur statut et leur pouvoir leur sont octroyés par les détenteurs du pouvoir politique local au travers d'une charte et de moyens spécifiques.

Ces nouvelles structures participatives de proximité à l'échelle du quartier étaient censées permettre à tous les habitants de s'impliquer, et en particulier à ceux qui sont les moins impliqués dans la vie politique, syndicale et associative, ceux que l'on ne voit et que l'on n'entend jamais, ceux que le maire nomme « les sans voix » et qui étaient spécifiquement visés par le dispositif. Or, l'analyse des participants montre que les populations les plus démunies en divers types de capitaux (culturel, économique, symbolique) sont peu présentes dans le dispositif, que ce soit dans le conseil lui-même ou dans les réunions publiques qu'il organise. À la lumière de l'enquête réalisée, on peut affirmer qu'ils représentent tout de même les grands absents, ceux qui ont le moins de chances d'accéder au dispositif et de se l'approprier, à l'image du seul membre du conseil de quartier du secteur B qui soit issu de la zone concentrant la quasi-totalité des HLM du secteur, d'origine immigrée et handicapé de surcroît, mais qui ne doit sa présence au sein du conseil qu'à un rattrapage de dernière minute, parce qu'il manquait des candidats pour atteindre le nombre minimum de membres et qu'on lui a un peu forcé la main pour se présenter, ce qu'il n'aurait pas fait de lui-même.

Diverses explications peuvent être données pour expliquer ce phénomène. Du côté des habitants, participer et débattre nécessite la possession d'un minimum de compétences — en commençant par le langage administratif et technique. Or, ces compétences sont inégalement réparties dans la population du quartier : les « sans voix » se trouvent mécaniquement exclus de ces échanges (ce que nous avons pu vérifier en analysant les caractéristiques de ceux qui assistent aux réunions). On assiste à un phénomène d'auto-exclusion, déjà connu et étudié dans le champ politique (Gaxie, 1978 ; Bourdieu, 1981).

La seconde raison de la démission des classes populaires peut provenir — pour ceux qui se sont malgré tout intéressés aux réunions de quartier — d'un sentiment d'impuissance de la structure face à leurs attentes. En effet, l'analyse du dispositif a montré plusieurs dysfonctionnements. La présence des fonctionnaires délégués aux conseils de quartier, qui avaient pourtant été missionnés dans le but d'accélérer les procédures, a souvent eu pour

effet de les retarder : ces employés ne maîtrisaient de loin pas tous les sujets abordés et, face aux demandes des habitants, se sont retranchés derrière leur spécialité pour renvoyer la réponse à plus tard — ce qui signifie, compte tenu de la fréquence des réunions du conseil, un ou deux mois de délai —, d'où le sentiment grandissant de frustration des habitants. Du côté des conseillers municipaux délégués pour siéger au conseil, un phénomène comparable se développe : lorsqu'ils sont présents — ce qui ne fut que rarement le cas —, ils deviennent rapidement la cible des revendications et des critiques des habitants, puisqu'ils incarnent la mairie et la politique qu'elle mène ; leur position d'élu leur donne rarement les moyens de répondre eux-mêmes de manière pointue et en direct à des questions précises relevant de la compétence des services municipaux, d'où là aussi un renvoi vers ces derniers ; leur présence dans les conseils « à titre consultatif » ne constitue pas pour eux une grande motivation à y siéger, d'où leur absentéisme fréquent.

Si certains anciens militants associatifs ou syndicaux peuvent résister longtemps à ce genre de retards et dysfonctionnements, parce que leur expérience leur a appris à garder patience, ce n'est pas le cas de tous ceux qui, en faisant ponctuellement l'effort de s'intéresser à cette initiative de proximité et, parfois, de surmonter leurs sentiment d'infériorité en s'exprimant — maladroitement — en public à propos de leurs problèmes quotidiens de voisinage qui leur empoisonne l'existence, se voient rétorquer qu'il faudrait dépasser la « bobologie de trottoir » (selon l'expression employée par le responsable du service chargé de la démocratie participative) et l'individualisme de voisinage pour enfin traiter des vrais problèmes de quartier, les aspects culturels et l'intérêt collectif, ou qu'on leur répond qu'il va falloir attendre le mois prochain, ou le suivant, pour voir ce qu'en pense la mairie... On peut aisément comprendre qu'ils n'aient pas la patience de s'impliquer ou qu'ils n'aient tout simplement plus jamais envie de remettre les pieds dans ces réunions.

Enfin, les caractéristiques propres des habitants désignés comme représentants du quartier — les membres du conseil de quartier — et la hiérarchie interne au conseil — l'élection d'un président — peuvent avoir des effets sur la teneur des débats. Le dispositif peut par exemple se « teinter » politiquement du fait de l'appartenance politique présente ou passée des membres du conseil : ce fut le cas dans le secteur du centre ville, mais également dans le secteur B étudié ici, du fait de l'appartenance politique passée de la présidente, même si cette « politisation » est plus liée aux représentations que s'en font certains des acteurs du dispositif que dans la politisation réelle des débats. D'autre part, les débats et la participation des habitants dépendent des compétences de celui qui les anime ou les dirige : dans le cas du secteur B, la présidente possède des compétences très supérieures aux autres membres du

conseil quant à l'art de manier la parole — mais pas forcément de la distribuer —, et qui lui viennent de son expérience syndicale et politique passée, ce qui a eu pour effet d'« écraser » la présence des autres membres du conseil (qui restent largement en retrait) et même de rendre difficile la participation des autres habitants présents aux réunions publiques. Ce degré de compétence dans les techniques d'animation — et dans leur adaptation à l'objectif poursuivi — s'exprime également à travers la manière de concevoir la disposition des chaises et tables dans la salle : dans le cas du secteur B, les membres du conseil de quartier font face aux autres habitants, les premiers étant placés derrière des tables, les autres alignés comme des rangs d'oignons, ce qui ne favorise ni le dialogue ni les échanges entre habitants.

Les conseils de quartiers, même lorsqu'ils sont organisés dans un quartier populaire, même lorsque sont mis de nombreux moyens à leur disposition afin que des réponses rapides puissent être données aux demandes des habitants, ne favorisent en rien la participation des classes populaires et de ceux qui ne s'investissent pas dans l'espace public.

MICHEL KOEBEL est Maître de conférences en STAPS
Équipe d'accueil en sciences sociales du sport (EA 1342)
Université de Strasbourg

Bibliographie

- BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, coll. La République des idées, 2008.
- BLONDIAUX Loïc, MARCOU Gérard, RANGEON François (dir.), *La Démocratie locale, représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999.
- BOURDIEU Pierre, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36-37, 1981, p. 3-24.
- GAXIE Daniel, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978.
- HÉRAN François, « Un monde sélectif : les associations » et « Au cœur du réseau associatif : les multi-adhérents », *Économie et statistique*, 208, 1988, p. 17-44.
- KOEBEL Michel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, coll. Savoir/Agir, 2006.
- , « Les travers de la démocratie participative », *Sciences humaines (Les grands dossiers)*, 6, 2007, p. 30-34.
- , « Le local, lieu d'innovation politique ? », in : Holeindre Jean-Vincent, Richard Benoît (dir.), *La démocratie. Histoire, théories, pratiques*, Auxerre, Éditions Sciences humaines, coll. Les ouvrages de synthèse, 2010, p. 111-120.
- KOEBEL Michel, WALTER Emmanuelle, *Résister à la disqualification des espaces et des identités*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- SINTOMER Yves, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.
- TCHERNONOG Viviane, *Le paysage associatif français. Mesures et évolutions*. Paris, Dalloz & Juris associations, 2007.