

FAIRE DES TERRITOIRES DE DÉMOCRATIE LOCALE

GÉOGRAPHIE SOCIOPOLITIQUE DES QUARTIERS EN ILE DE FRANCE

ANNE-LISE HUMAIN-LAMOURE

RÉSUMÉ

La loi de démocratie de proximité, adoptée en février 2002, encourage fortement ou impose, selon les cas, la création de quartiers de démocratie locale, subdivisions institutionnalisées du territoire communal. Le quartier, au-delà d'un espace de vie, devient un territoire politique à produire.

Cette loi offre l'opportunité, historiquement rare, d'un « découpage » politique en construction, à toutes ses étapes, du débat sur la loi au découpage lui-même, puis à son appropriation politique et sociale. La genèse, la production et l'usage de ces nouveaux quartiers, territoires de démocratie locale, posent de nombreux enjeux de géographie socio-politique, notamment dans le contexte hétérogène et complexe de l'agglomération parisienne.

1. Pour une géographie socio-politique des quartiers de démocratie locale

La loi de démocratie de proximité impose le quartier comme un mythe à réaliser dans l'espace politique, supposant un sens partagé évident et « naturel ». Il s'agit dès lors de chercher à comprendre les « cycles d'engouement », les usages et la « mise en récit » de la notion de quartier, chez les différents acteurs qui interviennent dans la production de ce territoire.

La loi propose, voire impose dans les grandes villes, d'établir des quartiers pérennes dans le territoire municipal. Selon quel(s) principe(s) découper l'espace urbain ? Ces quartiers devraient, selon les objectifs prônés, constituer des territoires, au double sens d'un espace approprié et vécu par les populations et d'un « espace légitime », borné par le pouvoir municipal. Le quartier deviendrait dans cette dernière hypothèse, une subdivision de la commune et constituerait un nouveau territoire de pouvoir. De plus, dans des espaces

urbains denses et complexes, qu'intègre le découpage en quartiers des structures urbaines préexistantes ?

Enfin, étudier une construction territoriale impose d'analyser son appropriation par les individus et sa fonctionnalité pour l'ensemble des acteurs urbains. Y a-t-il des dynamiques différenciées d'adhésion à cette participation territorialisée ? Dans quelle mesure le quartier est-il utilisé dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique ? Cette échelle de participation est-elle pertinente et comment s'articule-t-elle à celles, multiples, de gestion de la ville ?

Répondre à ces différentes questions suppose de mettre en place une hybridation des méthodes adaptées aux corpus très larges et diversifiés à mobiliser pour nourrir les trois grands axes qui structurent une démarche comparative et multiscale dans l'agglomération parisienne.

1.1 Le quartier dans les têtes

Pour tester l'hypothèse d'un éventuel sens partagé autour d'un quartier « mythique », il faut analyser les représentations de différents types d'acteurs.

Un rapide retour sur des héritages historiques, l'analyse qualitative du texte de la loi, des débats lors du vote de la loi, puis lors de son application territoriale permettent de mettre en lumière les fondements et les clivages idéologiques récurrents dans les discours et les pratiques des élus locaux.

L'analyse textuelle des journaux municipaux dans six municipalités (34 000 pages) permet, sur une trentaine d'années, de cerner des évolutions dans la définition et l'emploi de la notion de quartier de la part des élus et dans une certaine mesure, des techniciens de la ville. Ont été interrogés, en outre, plus de quatre-vingts acteurs du quartier (élus, conseillers de quartier, associatifs, chargés de mission).

Enfin, une enquête par questionnaire sur 14 quartiers, menée auprès de 1123 habitants, a permis de servir trois objectifs : d'une part, connaître la définition que donnent les Franciliens du quartier et ses « ingrédients » ; en second lieu, cerner les dimensions et les facteurs de leur attachement au quartier ; enfin, cerner les échelons géographiques auxquels ils le situent.

1.2 Le quartier en construction(s)

A l'échelon de l'agglomération, nous avons cherché ce qui sous-tend le choix de créer des quartiers de démocratie locale. A partir d'une base de données établie pour 170 communes de l'agglomération parisienne, un modèle statistique permet de montrer quelles

caractéristiques – structurelles et politiques – sont déterminantes et comment celles-ci se combinent.

A l'échelon de la commune, il s'agit d'analyser plus précisément les choix de découpage des quartiers, au regard des représentations identifiées et de la morphologie des communes. Des analyses d'autocorrélation territoriale permettent d'apprécier le degré d'homogénéité des quartiers construits et de voir si leurs frontières recoupent des discontinuités socio-spatiales. Une cartographie *ad hoc* en rend compte de manière synthétique.

L'analyse des structures socio-spatiales est complétée par celle des dynamiques spatiales. Le citoyen se déplace de plus en plus dans la ville. Mais cette dimension est difficile à saisir à fine échelle. Le parti pris retenu est d'aborder de manière indirecte des potentiels de mobilité, en considérant d'une part, des centralités scolaires, d'autre part, des centralités commerciales locales, à partir de la base de données BDCOM (APUR, 2003) ou de relevés en banlieue.

Enfin, l'impact d'acteurs organisationnels territorialisés comme les offices HLM, des associations ou des régies de quartiers, est pris en compte ponctuellement, selon les terrains. Cependant, cet aspect est plus précisément abordé dans l'usage des quartiers.

1.3 Appropriation et usage des quartiers

Nous avons analysé les objectifs et les réalisations auxquelles participent les conseils (bilans annuels produits par les Mairies, observations directes, comptes-rendus des conseils de quartier). Une base de données établie en fonction des propositions faites par différents acteurs, lors de la consultation pour le renouvellement du Plan Local d'Urbanisme en 2003 à Paris, permet de mesurer la participation de chaque conseil parisien.

Pour tenter d'évaluer les interactions des acteurs, nous nous fondons sur les comptes-rendus de conseils, mais aussi des observations de type plus ethnographiques et des entretiens réalisés lors de réunions publiques de quartier dans différentes communes.

L'affiliation à ces quartiers nouvellement découverts peut également dépendre d'une appropriation par des pratiques de convivialité. Nous avons eu recours là aussi à l'enquête menée auprès des habitants, mais aussi à des observations analytiques ou participantes dans les repas et fêtes de quartier.

L'ensemble de ces différentes techniques d'observation – quantitatives et qualitatives entremêlées, permet une approche à la fois structurelle et circonstanciée, à différentes échelles de temps et d'espace.

1.4 Le contexte francilien pour une démarche comparative et multiscale

Une métropole telle que l'agglomération parisienne, serait le lieu privilégié de l'émergence d'une démocratie locale imposée par des impératifs d'une nouvelle gouvernance dus à la taille démographique et physique de la métropole. La différenciation des espaces centraux et périphériques amène à penser que les quartiers ne peuvent être créés et découpés de la même façon dans l'ensemble de l'agglomération. Cette diversité intrinsèque a imposé des recherches empiriques qui replacent l'analyse dans différents contextes. La démarche est donc comparative et multiscale.

L'étude est menée à trois niveaux : l'agglomération, quelques communes choisies, le long d'un axe Est-Ouest (Paris, Montreuil, St Maur, Lognes) et leurs quartiers. Ces différentes échelles permettent de discerner ce qui relève de processus de différenciation propres à l'échelon de l'agglomération, à l'échelon municipal, à celui des quartiers. Ces trois niveaux de terrains permettent d'approfondir progressivement les représentations sociopolitiques qui sous-tendent les objectifs et les choix de découpage en quartiers.

2. Principaux résultats

La « proximité » est une notion maintes fois invoquée, jusqu'à devenir une idéologie bâtarde sans fondement politique clair et univoque. En effet, elle semble pouvoir s'inscrire aujourd'hui dans des traditions politiques aussi bien libérales qu'autogestionnaires, sur le seul dénominateur commun d'une certaine défiance à l'égard de la mondialisation, de l'État ou d'une certaine forme de représentation démocratique. C'est sans doute une raison du succès des notions de « proximité » et de « quartier », posé comme la traduction socio-spatiale unique de la « proximité ».

2.1 Un territoire de consensus social, mais au statut politique incertain ?

L'histoire longue du quartier, en tant que territoire politique, permet de mieux cerner les fondements et les enjeux des discours locaux actuels. Le quartier est, sous l'Ancien Régime, une maille territoriale et un corps intermédiaire socio-politique d'importance, objet constant d'attention des pouvoirs municipaux. Cet échelon de la vie politique disparaît totalement dans la structure politico-administrative (État, département, commune) issue de la Révolution et renforcée sous le Consulat. Si la notion de corps intermédiaire est plutôt d'inspiration libérale et utilitariste (idéal de « *check and balance* »), elle est peu à peu réhabilitée, au sein d'un courant situé à gauche et de tendance autogestionnaire, à la fin du XIX^e siècle. Pour autant, le quartier ne redevient le lieu (et non le territoire clairement défini) de corps intermédiaires – associations ou courants politiques ancrés à gauche, qu'à

partir des années 1960, dans la perspective d'une participation des habitants à la valorisation de leur cadre de vie. Le quartier pouvait alors apparaître comme une sorte de « jacobinisme amendé » de la gestion municipale, mais qui a assez vite périclité.

Le quartier n'est vraiment redéfini comme un territoire, objet et enjeu politique qu'au milieu des années 1990. Le terme prend alors une place croissante, dans la quasi-totalité des journaux municipaux de différentes communes, de droite comme de gauche. Le succès de cette notion tient avant tout à l'évolution de la conception politico-administrative française dans son ensemble, sous l'effet de la décentralisation, de la mise en place d'une politique de la ville, de renouvellements socio-politiques dans les équipes municipales. Le quartier, comme échelon de la vie politique, n'est plus l'apanage d'un courant politique, mais semble une figure commune. La loi de 2002 inscrit en droit positif cette évolution et incite à territorialiser des quartiers qui semblaient n'être qu'un mythe.

Cependant, l'analyse précise du contenu et des objectifs assignés au quartier dans les journaux municipaux montre des évolutions rapides et très différenciées selon les appartenances politiques et selon les rôles techniques ou politiques, des acteurs. Pour les Franciliens interrogés dans le cadre de cette réflexion, si le quartier apparaît tout d'abord comme un lieu consensuel de sociabilité et de mixité, des dissensions se révèlent parfois fortes de la part de certaines catégories sociales (les ouvriers notamment), ou dans certains espaces (secteurs d'habitat social ou au contraire zones résidentielles aisées).

Acteurs politiques et habitants s'accordent en général, au sein d'une même municipalité, sur une vision consensuelle dont les composantes peuvent fortement varier d'un contexte à l'autre. Mais il n'y a de véritablement commun à l'ensemble des municipalités étudiées, qu'une vision assez stéréotypée et abstraite du quartier. Le relatif consensus qui semblait s'établir autour de la notion de quartier, tombe dès qu'il s'agit de le territorialiser.

2.2 Faire des quartiers de démocratie locale

Dans des espaces denses, à la morphologie complexe, où se déploient déjà de multiples territorialités, il n'y a guère de découpage plus rationnel ou meilleur qu'un autre. Cette territorialisation est donc à analyser à partir du cadre légal posé, dans les contextes urbains et politiques où elle s'inscrit, et au regard des objectifs avancés par les élus.

Une progressive territorialisation du droit en matière de démocratie locale, depuis trente ans, privilégie l'échelon communal. Si les élus locaux acceptent bon gré mal gré, un cadre juridique, celui-ci ne doit pas être trop contraignant pour « leurs » pratiques dans « leurs » communes. La loi de 2002 est une rupture majeure dans ce processus, puisqu'elle incite, voire oblige les plus grandes villes à découper leur territoire communal en quartiers.

Le projet de loi, d'initiative socialiste, rencontre une opposition des parlementaires écologistes, radicaux et communistes qui jugent ce texte trop timoré, et une opposition de l'ensemble des groupes parlementaires de droite qui craignent un « quadrillage spatial » trop contraignant et/ou une balkanisation de la commune. Tous redoutent « une commune en étau », un affaiblissement de cet échelon, base de leur légitimité démocratique. Le texte de la loi est donc largement vidé de son contenu initial pour laisser aux élus locaux le choix des modalités d'application. Peu de municipalités ont l'obligation de créer des quartiers et la loi ne préconise aucun critère de découpage.

Faire des quartiers et la manière de les faire sont des choix propres aux communes. Dans la droite ligne des clivages observés dans les assemblées (largement constituées d'élus locaux), les municipalités à majorité de gauche font plus volontiers des quartiers que les municipalités à majorité de droite, notamment à Paris. Une population et/ou une surface importante de la commune vont dans le sens de la création de quartiers, mais ce, davantage en banlieue qu'à Paris (effet de structure administrative).

Des récurrences ressortent également dans les modalités de découpage en quartiers. Le découpage reste, sauf très rare exception, une prérogative exclusive du conseil municipal voire du maire, et donc un acte de souveraineté locale fort. Dans leur quasi-totalité, les communes optent pour un maillage complet de leur territoire, sur un modèle administratif, en dépit des réticences exprimées lors des débats parlementaires. Le choix du zonage est souvent critiqué au nom de l'équité territoriale républicaine et soupçonné d'être une manipulation politique.

Le nombre de quartiers à créer dans chaque commune est un choix stratégique pour la gestion des conseils de quartier. La plupart des municipalités avance l'argument d'une « bonne taille » en termes de population. Mais celle-ci varie considérablement d'une commune à l'autre et l'argumentaire est parfois biaisé par la possibilité qu'offre la loi de créer, en fonction du nombre de quartiers, des adjoints supplémentaires au conseil municipal. En banlieue, le choix du nombre de quartiers à créer dépend avant tout de la couleur politique des municipalités : les communes à majorité communiste, en particulier, ont un maillage très spécifique ; les municipalités de droite ont tendance à faire plus de quartiers que celles de gauche non-communiste, toutes choses égales par ailleurs. A Paris, le choix du nombre de quartiers repose avant tout sur des facteurs structurels (population et superficie des arrondissements). Cependant, en banlieue comme à Paris, la plupart des municipalités effectue un arbitrage dans la construction du maillage pour un encadrement efficace et une équitable accessibilité des populations aux conseils créés et pour un contrôle territorial uniforme notamment en termes d'aménagement.

Les critères de découpage revendiqués et ceux effectivement utilisés, sont très divers à Paris comme en banlieue. Ils dépendent très fortement des fonctions attribuées aux conseils de quartier et de la volonté d'investir dans ce type de politique de la part des élus.

Les plus réticents se contentent en général d'un découpage sommaire. Les municipalités pionnières, créant des quartiers dès les années 1990 ou les municipalités volontaires, effectuent généralement des découpages plus complexes faisant intervenir souvent différents critères (la morphologie socio-spatiale pour en renforcer ou en limiter la prégnance, les centralités scolaires ou commerciales, ainsi que des « territorialités associatives »).

2.3 S'appropriier des quartiers créés ?

Faire des quartiers est une chose, mais qu'en faire ensuite ? Les débats autour de la loi de 2002 ont montré que les élus locaux craignaient une perte de pouvoir. Ces nouveaux territoires impliquent en effet une recomposition du champ des acteurs locaux et des modifications profondes dans la manière de mener l'action publique. L'appropriation et l'usage de ces nouveaux quartiers deviennent des enjeux majeurs.

Les Franciliens semblent globalement nourrir pour l'échelon du quartier un sentiment d'attachement assez fort. Mais relativement abstrait, il ne débouche pas forcément sur un investissement dans la vie publique à ce niveau. Certaines formes d'investissement assez classiques dans la vie publique - création d'associations, participation à des fêtes de quartier, et *a fortiori* leur organisation - peuvent susciter ou renforcer l'appropriation d'un quartier. Si ces territorialités vécues coïncident avec les quartiers créés, elles peuvent localement accélérer une appropriation politique des nouveaux quartiers. Mais cela est rarement le cas ; les territorialités vécues sont encore souvent à l'intersection des périmètres des quartiers de démocratie locale, généralement peu connus de la population, voire des conseillers de quartiers eux-mêmes.

Les moments clés de la vie politique locale restent toujours les élections et les délibérations du conseil municipal, mais au sein d'un débat potentiellement ininterrompu à l'échelon des quartiers qui suppose de la part des élus une plus grande disponibilité. Les conseils de quartier apparaissent alors comme une nouvelle scène politique en Île-de-France.

L'appropriation de cette « scène » se fait différemment selon les types d'acteurs – élus, associatifs, habitants, services techniques et administratifs. Elle devient le plus souvent le théâtre à la fois d'une compétition et d'une coopération entre ces catégories d'acteurs. Leurs logiques et leurs rôles sont au départ très différents, voire concurrents, mais une acculturation des modes de représentations et de pratiques se produit peu à peu et favorise une recomposition des interactions entre acteurs. Les habitants, mais aussi les services techniques, accroissent, au regard des associations et des élus, leur influence.

Cependant, la place accordée aux conseils de quartier dans le système local, le degré d'affiliation et de participation des habitants et des associations sont très différents selon les

municipalités. L'exemple parisien est particulièrement éloquent. La territorialisation différentielle créée par les élus se traduit par une démocratie différentielle à l'échelon des quartiers. S'y ajoutent positivement des effets locaux de mixité socio-spatiale et d'ancrages associatifs. Les écarts entre municipalités et entre quartiers en leur sein, peuvent en outre être accentués par certains effets cumulatifs dans l'action menée. La construction de la démocratie locale est progressive.

Les conseils peuvent initier de nombreux aménagements micro-locaux et participer à des projets plus vastes. Les dynamiques différentielles des conseils pourraient déboucher sur une fragmentation de l'action publique au sein des municipalités. Cependant, ce système micro-local s'insère dans une gestion multi-niveaux de la ville et croise d'autres systèmes locaux territorialisés. Les conseils de quartier sont alors porteurs d'interfaces nouvelles entre acteurs et entre territoires.

Si les élus restent encore très jaloux de leur territoire municipal, base selon eux de la légitimité démocratique, les conseils de quartier pourraient être une première brèche dans une vision républicaine vieille de deux siècles et ainsi favoriser l'émergence de dynamiques territoriales où la commune ne serait plus intouchable.