

Les associations de quartier

par Michèle SELLIER

Maître-Assistante à l'Université d'Amiens

« Une société adulte ne peut, dans aucun domaine, sous peine de mort lente, se passer d'une contestation. Elle devrait même la financer, quels qu'en soient les risques... pour les contestataires » (1).

Depuis le début du siècle, sous des noms divers, unions de quartier, comités de quartier, syndicats de quartier, des associations d'habitants se sont constituées sous la forme d'associations de la loi de 1901. Face au phénomène d'urbanisation et de transformation des grandes villes, ces associations forment un des types de réponses possibles de groupes sociaux dont le mode de vie a été considérablement perturbé par le nouveau mode de production de l'espace.

De plus le fonctionnement bureaucratique et centralisé de l'administration des grandes villes a fait que les nouvelles demandes des groupes sociaux n'ont été enregistrées qu'avec beaucoup de retard ; les réajustements structurels nécessités par le rythme du changements dans les grandes villes n'ont pas été possibles ; l'ensemble de ces défaillances administratives ont entraîné ici et là des créations d'associations de quartier.

L'existence de ces associations apparaît dans un premier temps comme un phénomène démocratique extrêmement souhaitable dans une optique de démocratisation de la vie locale, mais néanmoins extrêmement suspect du point de vue des élus qui craignent que ces associations ne s'approprient la représentation de la population.

Aussi constate-t-on une grande méfiance de la coalition actuellement au pouvoir vis-à-vis de ces associations : l'article 34 du projet de loi portant réforme de l'urbanisme, discuté devant le parlement aux mois d'avril et de mai 1976, n'autorise en effet que les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans et agréées selon des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat à se porter partie civile devant les tribunaux lorsqu'elles constatent des infractions en matière d'urbanisme ; pareille disposition prive, en fait, la plupart des associations existantes en France de moyens d'actions devant les tribunaux.

Le programme commun de la gauche, adopté en 1972, ne se montre guère plus favorable à ce type d'organisation puisque la seule allusion que l'on y trouve est la suivante : « la participation démocratique des citoyens sera assurée par la consultation régulière des associations représentatives

(1) Citation de F. HOOLARD, vice-président du Comité de Liaison des unions de quartier de Grenoble, (C.L.U.Q.), conseiller municipal depuis 1971, *Le Monde*, 24 décembre 1974.

de toutes les catégories d'habitants et d'usagers ». (chapitre III, les collectivités locales et la décentralisation).

Cependant, depuis 1972, l'attitude de la gauche, et en particulier celle du Parti socialiste, a évolué ; le manifeste municipal socialiste paru en septembre 1976 stipule : « une gestion municipale socialiste se caractérise par :

— Une recherche constante du dialogue avec les associations qui agissent sur le terrain du cadre de vie...

— La création dans les quartiers des grandes villes de commissions de quartiers représentatives des habitants ayant, sous la responsabilité des conseillers municipaux, des compétences précises... »

Ainsi le Parti socialiste se montre favorable aux associations de quartier mais à condition qu'elles soient, en fait, bien contrôlées par les élus.

Par contre, le Parti communiste n'accorde aucune place particulière aux associations de quartier et reste très évasif au sujet des organisations en général ; le nouveau contrat municipal publié par le Parti communiste en juin 1976 dit simplement : « Nombre d'entre vous adhèrent à une association, une amicale, un comité. Les élus communistes attachent une importance toute particulière à ces organisations. Elles contribuent à réaliser l'union des habitants dans la diversité de leurs professions, de leurs âges, de leurs opinions politiques, de leurs options philosophiques ou spirituelles. Elles sont d'un apport irremplaçable pour aider à élaborer les décisions municipales en gardant leur entière indépendance de jugement et d'action. Elles font partie de la vie civique ». On retrouve ici la ligne « interclasse » du Parti communiste italien reprise lors du Congrès extraordinaire du Parti communiste français à travers la notion « d'Union du peuple de France ».

En fait à travers l'existence d'associations de quartier se pose le problème de la démocratisation des institutions municipales et des relations entre les élus et la population.

Il importe d'analyser d'abord les associations existantes qui se présentent comme des institutions réalisant davantage de démocratie locale dans le cadre des grandes villes, puis d'étudier les stratégies locales et les types de relations qui se sont instaurés entre les associations de quartier et les élus.

A la lumière de ces analyses il sera permis de se demander dans quelle mesure la démocratisation et la décentralisation de l'action municipale à travers les associations de quartier entraînent véritablement une démocratisation de la vie locale.

I. — LES ASSOCIATIONS DE QUARTIER, SYMBOLES DE DEMOCRATIE LOCALE.

La démocratie est impossible dans un état centralisé ; c'est au niveau du quartier, unité de dimensions encore humaines, que naît et s'épanouit la démocratie ; telles sont les idées véhiculées par les défenseurs des associations de quartier. Une union de quartier à Grenoble formulait ainsi son objectif : « la démocratie, à tous les échelons (la démocratie c'est-à-dire le commandement du peuple) qui ne peut s'exer-

cer que de bas en haut, à partir du quartier jusqu'à l'Etat, chargé de la seule exécution » (2).

A la lumière de quelques expériences françaises et étrangères qui ont été décrites (3), nous nous proposons d'étudier comment les associations de quartier se sont efforcées d'atteindre leur objectif : la démocratie.

A. — LA CREATION DES ASSOCIATIONS DE QUARTIER

Certaines associations de quartier sont anciennes et de création plus ou moins spontanée. Vers 1900, une cinquantaine de syndicats de quartier se sont constitués à Bordeaux. On note encore l'apparition de comités de quartier à Marseille dans les années 20, de « communes libres » et d'associations de défense des habitants dans les quartiers périphériques de Grenoble vers 1930 ; la première union de quartier grenobloise est celle de l'Ile Verte, créée en 1926. Mais c'est depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, du fait de la reconstruction et du développement croissant de l'urbanisation, que les unions de quartier ont proliféré ; Catherine POUYET a tenté, en 1968, d'établir une liste des comités de quartier qu'elle avait pu recenser en France (4) ; sa liste comprend 25 villes, si l'on met à part le cas de Paris dont les comités de quartier présentent des caractères très particuliers. En fait Catherine POUYET n'a pu recenser que les unions de quartier qui avaient une histoire : celles qui ont réussi à se faire connaître, telles que celles de Grenoble, de Rennes, de Bordeaux, d'Angoulême, de Caen, de Corbeil, etc. Le nombre des villes ayant des comités de quartier est certes beaucoup plus important actuellement en France, mais on manque presque totalement d'information à leur sujet car l'action menée par ces comités est rarement spectaculaire et ne dépasse pas en notoriété les frontières de la ville ; de plus, il semble qu'un nombre important de comités de quartier se soit créé après 1968 ; ainsi l'on sait que des associations de quartier sont actives dans la banlieue parisienne : à Meudon (5), à St-Cloud, à Rueil, etc ; des associations de quartier existent également dans des villes de province telles que Valence, Chambéry (6) ou Amiens.

Ces associations de quartier sont nées de la constatation par les habitants de certaines carences dans les domaines de l'éclairage, de la circulation, de la voirie, de la propreté des rues ou en matière d'équipements (écoles, crèches, terrains de jeux ou de sports) ; ils se présentent alors comme des groupes de pression assez classiques destinés à attirer l'attention de la municipalité.

(2) *Quartier flash*, n° 2 - Bulletin de liaison de l'Union de quartier Alliés-Alpins - Editorial p.1.

(3) GONTCHAROFF (G.) - Réflexion sur les comités de quartier. - *Correspondance municipale*, n° 164, mars 1976, pp. 3-10. - SELLIER (M.). - Les Groupes d'action municipale. - Thèse de Science politique, Paris I, 1975, pp. 259-275. - MURET (J.P.). - Pavie ou la décentralisation du pouvoir municipal. - *Métropolis*, mai 1976, pp. 41-44 - *Le Monde*, une expérience à Pavie, 29 février - 1er mars 1976. - *Vivre à Bologne*. - *Esprit*, juillet-août 1973.

(4) POUYET (C.). - Les comités de quartier. In : *Aménagement du Territoire et développement régional*. Institut d'Etudes politiques de Grenoble. - Paris, Documentation française, 1968-1969, volume 22, pp. 595-634.

(5) NEUVILLE (H.). - Une expérience à Meudon. - *Correspondance municipale*, n° 114, octobre 1970, pp. 20-22.

(6) BERTHET (J. L.), GUERVILLY (M.), GUILLON (M.), HOMINAL (J.) et SOULAGE (B.). - Les actions sur le cadre de vie-hors travail. - Grenoble, UER « Urbanisme et Aménagement » de l'Université des Sciences sociales de Grenoble, 1972, 2 volumes, 418 p. (Thèse de 3e cycle).

Mais très rapidement les associations de quartier ne se contentent plus d'être de simples associations de défense des intérêts des habitants ; elles aspirent à faciliter la participation de ceux-ci à l'aménagement de la ville et elles entendent dépasser le cadre étroit de l'action revendicative pour permettre aux habitants de réaliser leur plein épanouissement.

Et l'on constate que les militants des associations de quartiers se recrutent alors généralement dans un milieu de techniciens, de cadres moyens - milieu qualifié de P.B.N. (petite bourgeoisie nouvelle). Ainsi dans leur étude réalisée en 1968, sur la participation des citoyens au développement urbain, P. BOLLE, C. POUYET et P. VERGES (7) relèvent la sur-représentation de cadres supérieurs et l'absence d'ouvriers dans les unions de quartier de Grenoble.

Il apparaît également que l'initiative de la création d'association de quartier appartient surtout à des groupes d'habitants non intégrés au départ dans un cadre institutionnel, de « migrants » urbains ; ces nouveaux habitants se trouvent dans les ZUP, les nouveaux quartiers en périphérie des grandes villes qui deviennent le cadre de leur action. Dans la plupart des cas, en effet, ce sont les quartiers nouveaux qui se dotent en premier d'associations de quartier, tandis que les centres villes sont, soit dépourvus d'associations, soit les derniers à s'organiser.

Parmi les motivations qui entraînent, chez les habitants d'un quartier, le désir de créer une association de quartier ou d'y adhérer, les facteurs personnels jouent un grand rôle : certains habitants adhèrent parce qu'ils se sentent isolés, en opposition avec la ville, et qu'ils attendent de l'association une action efficace sur un problème précis ; d'autres habitants réclament un équipement socio-culturel qui doit leur assurer le moyen de développer l'animation du quartier ; d'une façon générale, ces habitants estiment que l'association doit avoir une fonction « ludique » d'organisation de fêtes et de jeux de quartier ; il s'agit en quelque sorte de recréer des organisations comparables à celles existant dans des villes d'origine médiévale comme Sienne en Italie. De plus, pour un nombre important d'habitants, l'association doit avoir pour but de créer une nouvelle communauté, de refaire « une paroisse » ; ainsi les statuts de l'Union de quartier Alliés-Alpins à Grenoble, adoptés en 1967, précisent : « L'association entend créer une communauté de rencontre ; elle aura comme préoccupation essentielle celle d'être le lieu de rencontre de toutes personnes du quartier plutôt que de constituer un syndicat des habitants ». Cette motivation se retrouve évidemment souvent chez les militants chrétiens. Mais au-delà d'une organisation communautaire, des habitants ont pris conscience de la nécessité de se grouper pour pouvoir faire entendre leur voix ; ils ambitionnent de devenir une structure de participation des citoyens dans le processus urbain ; ils veulent intervenir dans l'aménagement urbain et même appréhender le devenir de la ville en tant que société.

Cependant les organismes de quartier ne sont pas seulement des créations de la base ; ils peuvent résulter d'une volonté politique centrale soit de la part de forces d'opposition à la majorité municipale, soit de la part de la municipalité elle-même. Dans le premier cas, ils appa-

(7) BOLLE (P.), POUYET (C.) et VERGES (P.) - La participation des citoyens au développement urbain. In : L'information, l'éducation et la participation des citoyens dans le processus de développement urbain. Institut d'Etudes politiques de Grenoble. - Ministère de l'Équipement et du Logement, DAFU, décembre 1968, pp. 1-118.

raissent comme des contre-pouvoirs destinés à préparer le renversement de majorité aux élections municipales suivantes ; ils se situent alors dans une stratégie électorale. Dans le deuxième cas, ils peuvent être des instruments participant au jeu politique local aux côtés de la municipalité en place.

Ainsi à Grenoble, la municipalité GAM élue en 1965 confie aux unions de quartier déjà existantes des tâches beaucoup plus importantes que par le passé et leur donne les moyens matériels d'assurer leurs nouvelles fonctions.

A Bologne, en 1956, c'est la démocratie chrétienne minoritaire à la mairie qui propose la création de commission d'information des habitants, pour entamer le monopole du Parti communiste italien qui est majoritaire au conseil municipal depuis 1945. Le conseil municipal met alors en place des conseils de quartier qui, en fait, vont renforcer sa position politique. A Pavie, en 1973, après l'élection d'une municipalité de gauche conduite par un maire socialiste, la ville est partagée en huit quartiers, chacun doté d'un comité élu par la population (8).

Ainsi coexistent dans les quartiers des associations de type très différent, quant à leur histoire, quant aux motivations des habitants qui les ont constituées, et quant au contexte politique dans lequel elles se situent.

De plus la création d'associations de quartier est parfois gênée par le caractère vague et imprécis de la notion de quartier. En effet la base de travail d'un découpage de la ville en quartiers repose sur la notion sociologique « de sentiment d'appartenance ». Mais la notion même de quartier n'est pas admise sans réserve ; certes, on ne peut nier que le quartier a, de tout temps, occupé une place importante dans la vie quotidienne des habitants des villes ; néanmoins dans leur analyse de la participation des citoyens au développement urbain, les auteurs P. BOLLE, C. POUYET et P. VERGES estiment : « que dans certains cas, le quartier n'a pas une existence réelle avant la création d'une association. Le quartier ne serait donc pas une réalité vécue, mais l'expression par quelques-uns d'une volonté d'appropriation d'un espace urbain, du désir de reconstituer une communauté suivant la projection d'un « modèle » issu de l'image idéalisée du village traditionnel. La recherche de « racines » par des « migrants » urbains se ferait donc à travers une référence à un style de vie du passé et non par l'invention de formes originales de la société urbaine » (9). Du point de vue de la municipalité, J. ION, émet l'hypothèse que « la notion de quartier peut devenir (indépendamment même de sa réalité) une sorte de sous-unité politique, conçue d'abord comme la localisation dans une aire donnée des moyens d'un contrôle social qui ne peut plus s'exercer seulement à partir du centre politique. Comme par ailleurs la municipalité se sent insécurisée quant à la solidité de ses assises populaires, on peut penser qu'elle cherche à créer ainsi des supports de représentation sociale, dont l'équipement constitue le symbole » (10). J. ION raisonne à partir de l'expérience de Grenoble. Il existe un mythe du quartier, cellule de

(8) Depuis 1968-1969, des associations de quartiers très actives avaient pris naissance spontanément et avaient contribué au succès de la liste de gauche, aux élections municipales de 1973.

(9) BOLLE (P.) et al. - op. cit. p. VI.

(10) ION (J.) - Les équipements socio-cultures et la ville. - Grenoble, CRESAL, ADIRES, avril 1972, pp. 185-197. (Action concentrée de recherches urbaines).

base, échelon intermédiaire entre le logement et la ville, premier niveau auquel les problèmes peuvent être posés globalement, milieu privilégié où la démocratie peut être vécue ; les différents auteurs cités plus haut insistent cependant sur le caractère artificiel que peut avoir le quartier dans certains cas : il s'agit soit de l'appropriation de l'espace par quelques-uns qui sont généralement issus des classes moyennes, voire aisées, soit de la mise en place, de la part de la municipalité, en l'occurrence GAM, de moyens de contrôle social : ce qui signifie là encore que « la petite bourgeoisie nouvelle » assure son pouvoir sur le quartier.

Le problème du découpage des quartiers n'est pas aisément soluble et pose subsidiairement celui de leur taille. A Grenoble, les unions de quartier s'étendent pour certaines sur un secteur de près de 25.000 habitants tandis que d'autres n'englobent pas 5.000 habitants ; lors d'une journée d'études, le 24 janvier 1976, le Comité de Liaison des Unions de Quartiers (C.L.U.Q.) a ressenti la nécessité d'un découpage sociologique plus rationnel et en a fait un des thèmes de réflexion de sa journée. Après l'examen de la vie et du fonctionnement des Unions de quartier à Grenoble, F. HOLLARD, conseiller municipal de la ville, estime que les unions de quartier les plus actives sont celles qui correspondent à des quartiers de petite dimension et le GAM de Grenoble en 1976 est favorable à des unités de voisinage ne dépassant pas 8.000 habitants environ (11).

Par contre à Bologne, ville de 500.000 habitants, il a été créé 18 quartiers dont le plus petit possède 15.000 habitants et le plus gros : 50.000, la moyenne étant de 30.000 environs.

En fait des quartiers petits seront plus proches de la population mais auront du mal à peser sur les décisions de la municipalité tandis que des quartiers plus grands auront plus de poids mais seront plus éloignés des préoccupations de leurs habitants.

B. — LES ASPECTS ORGANISATIONNELS

Les associations de quartier sont des associations généralement régies par la loi de 1901 mais aucun texte n'oblige les élus à tenir compte d'elles. Les relations qui s'établissent entre la municipalité et ces associations sont essentiellement fondées sur des rapports de force ou sur une volonté politique de la part de la municipalité ; ainsi à Pavie, l'institutionnalisation des comités de quartier échappe au droit et M. ALESSI, président du comité de quartier de Mirabello Scala (5.000 habitants) signale : « Les textes qui servent d'appui à l'opération correspondent à une vieille loi de 1915 sur les communes, une loi qui autorise le maire à déléguer, dans les bourgades rurales éloignées du centre, une partie de ses pouvoirs ». Or en 1915, il s'agissait en fait uniquement des certificats d'Etat civil ou des mariages. En 1976, le gouvernement italien et trois des grandes formations politiques (dont la démocratie chrétienne et le parti socialiste) viennent de déposer un texte organisant les comités de quartier sur des bases légales. L'Italie fait figure en ce domaine de précurseur.

A Grenoble les comités de quartier sont officialisés dans des textes qui engagent le conseil municipal mais il s'agit ici d'une initiative locale.

(11) *GAM-information*, Grenoble, novembre 1975.
GAM-information, Grenoble, mai 1976.

En fait la généralisation des comités à tous les quartiers d'une ville pose un certain nombre de problèmes délicats, en particulier celui de leur composition. On peut imaginer différents modes de désignation des membres des conseils de quartier :

— on peut avoir des comités composés de membres bénévoles qui émanent spontanément de la base, comme c'est le cas actuellement en France ;

— les comités peuvent également être composés de militants habitant le quartier, désignés par les partis, proportionnellement au nombre de voix obtenus sur l'ensemble de la Ville ; tel est le cas de Bologne où la ville est divisée en 18 « *quartieri* » ayant chacun un conseil de 20 membres, quelle que soit l'importance de la population ; ainsi évite-t-on les conflits entre les conseils de quartier et la municipalité et permet-on aux partis politiques d'être confrontés avec la réalité quotidienne concrète de l'action municipale ; mais on peut regretter qu'il s'agisse plus d'une émanation des appareils que d'une amorce de structures nouvelles ;

— enfin on peut concevoir des comités élus au suffrage universel ; la question se pose depuis quelque temps à Bologne ; cependant à Pavie, depuis l'adoption en 1973 d'une charte des comités de quartier, ces derniers, composés de 15 à 25 membres, sont élus au suffrage universel direct pour trois ans sur une ou plusieurs listes par les citoyens de plus de dix-huit ans (12) ; les élections de juin 1974 pour la constitution des comités de quartier ont connu une affluence de 47 % donnant la majorité aux listes de gauche dans huit quartiers sur neuf (13) ; en France on craint que la population ne soit pas mûre pour une telle réforme qui risquerait d'être perçue uniquement comme une politisation inutile de la vie du quartier ; et on songe éventuellement à une élection au suffrage universel sur des listes présentées par les partis mais sans remise en cause de la proportionnelle des voix obtenues sur l'ensemble de la ville.

Quel que soit le mode de désignation de leurs membres, les comités de quartier fonctionnent généralement de manière similaire ; ils organisent très librement leur travail et adoptent des structures internes qui varient en fonction des problèmes rencontrés dans tel ou tel secteur de la ville. Habituellement, les membres du comité choisissent parmi eux un président, (14) ils se répartissent en plusieurs commissions de travail et ils ont l'initiative de réunir au moins une fois par an une assemblée du quartier.

Les moyens dont disposent les comités de quartier sont très variables ; à Grenoble, la municipalité accorde seulement une subvention correspondant à un poste de secrétaire à mi-temps au C.L.U.Q. Les unions de quartier ont toujours craint qu'une aide plus importante à chacune d'entre elles ne les prive de leur autonomie vis-à-vis de la ville. A Pavie, six des neuf comités de quartier ont été dotés de « centres civiques », véritables maisons pour tous, dans lesquels la municipalité tend à implanter

(12) Sont éligibles aux comités de quartier les résidents de ces quartiers qui ne sont pas titulaires d'un mandat électif (parlementaire, conseiller communal).

(13) Actuellement, les élections de 1974 en témoignent, la coalition de gauche a augmenté sa représentativité et aurait à elle seule la majorité (ce qui n'était pas le cas en 1973), le PSI confortant sensiblement ses positions.

(14) A Bologne, le président est élu par les 2/3 des membres du conseil et ce choix est ratifié par le maire ; le président reçoit le titre « *d'adjunto* », sorte d'aide non élu du maire.

ses services administratifs qui, ainsi décentralisés, seraient placés sous la responsabilité des comités de quartier. Un embryon de structure administrative fonctionne déjà dans chaque quartier où un employé de la municipalité est, en permanence, à la disposition des usagers et du comité. De même à Bologne fonctionne dans chaque quartier un centre civique ; dès 1963, l'état civil fut transféré dans le quartier ; c'était l'amorce du processus de décentralisation qui fut considérablement perfectionné par l'installation en 1968, dans les quartiers, de trente et un terminaux reliés à un ordinateur. En 1974 fonctionnaient dans les centres civiques quelques 114 groupes de travail à l'activité desquelles participaient 2.767 citoyens.

Les moyens d'action des associations de quartier sont généralement : le travail en commission, la rédaction de rapports, d'études, les actions menées auprès des différents pouvoirs, l'édition d'un journal dans certains cas. Cependant, certaines associations entreprennent des actions de masse, sur le terrain, destinées à entraîner la population et à faire jouer, en leur faveur, le rapport de force. Ainsi, en France à Rennes, une action entreprise en 1962 par le comité de quartier Nord-Saint-Martin illustre tout à fait l'emploi de ces méthodes : « ce quartier abritait le dépôt d'ordures de la ville ; sous l'impulsion de son président, ce comité a entrepris une campagne d'actions auprès de la municipalité : lettres, pétitions, communiqués de presse, voilés ou précis ; puis ces diverses démarches n'ayant pas produit d'effet, il a commencé des préparatifs en vue d'édifier, devant le dépôt d'ordures, pour en interdire l'accès un « mur de la honte » en parpaings. Ainsi, après quelques mois de cette activité inlassable, la municipalité a capitulé, ce qui vaut à Rennes d'avoir aujourd'hui une superbe usine d'incinération des ordures ménagères » (15).

C. — LES ATTRIBUTIONS

Au cours des actions entreprises pour défendre leur cadre de vie, les associations de quartier se sentent souvent aux prises avec des contradictions qu'elles ont peine à dépasser : elles doivent par l'action qu'elles mènent, être le révélateur des besoins et des aspirations des habitants, et elles entendent rester un élément permanent de revendication et de contestation du pouvoir ; en même temps, elles sont pressenties pour gérer des équipements, sportifs ou socio-culturels par exemple, et pour participer, d'une manière générale, à l'aménagement du quartier.

Ainsi la première attribution des associations de quartier a d'abord été consultative. A Bologne, depuis 1966, les conseils de quartier donnent leur avis sur le budget annuel de la commune. Pendant quatre ans les comités de quartier ont uniquement été consultés sur un budget « fermé », entièrement rédigé ; depuis 1970, la municipalité tente une autre expérience et demande aux conseils de quartier de faire remonter une liste d'équipements souhaités, puis elle trie ces demandes et exerce son pouvoir politique en établissant un ordre de priorité ; dans un troisième temps, les conseils de quartier reçoivent le projet de chapitre budgétaire des dépenses d'investissement qu'ils peuvent confirmer ou rectifier en éche-lonnant leurs demandes sur quatre exercices successifs pour former une espèce de plan quadriennal d'équipements ; en dernier lieu, le conseil municipal arrête définitivement ce chapitre du budget. En 1973, la muni-

(15) *Le Monde*, 22 décembre 1969.

cipalité de Bologne s'est enorgueillie d'avoir provoqué sur l'élaboration du budget 53 réunions de quartier, 60 réunions de commissions, et 24 assemblées générales avec les habitants.

Un processus semblable de « consultation-participation » s'opère sur les options d'aménagement d'urbanisme qui sont soumises aux quartiers tout au long de leur élaboration. Depuis 1970, aucun permis de construire n'est délivré dans la ville s'il n'a pas l'avis du comité de quartier. C'est le pouvoir politique qui tranche en dernier ressort mais l'avis des quartiers pèse sur la décision ; ainsi la municipalité avait conçu un ambitieux projet portant Bologne à 1.000.000 habitants mais elle y renonça devant l'opposition des quartiers et adopte depuis lors l'hypothèse de « croissance zéro » de la ville.

A Pavie, à partir de 1968, des projets spéculatifs d'urbanisme provoquent la création de comités de quartier qui élaborent des contre-projets de plan d'urbanisme ; leurs différentes actions expliquent l'élection, en 1973, d'une municipalité de gauche qui obtient la majorité du conseil (16) ; dès son élection, la municipalité met à l'étude un plan général de la ville et en 1974 le plan des services est approuvé après un large débat public. Mais le plan d'urbanisme proprement dit n'est accepté qu'en 1976 après des mois de discussions publiques et de réunions de commissions spécialisées dans les comités de quartier. Le comité de quartier donne également son avis et fait des propositions quant au budget communal (17).

En France, tous les exemples étudiés (18) vont beaucoup moins loin ; les habitants ne participent pas vraiment à l'élaboration du budget et la municipalité tente plutôt une explication du budget dans un but pédagogique et politique.

Les organismes de quartier sont également sollicités pour assurer des tâches de gestion. Ces pouvoirs de gestion peuvent s'exercer sur les équipements du quartier, sur les subventions accordées par la municipalité ou sur les services municipaux qui font l'objet d'une décentralisation.

A Bologne, les équipements de base gérés dans les quartiers sont les bibliothèques de quartier, les dispensaires préventifs (19) et les centres civiques. Les comités de quartier ne possèdent pas de budget propre, sauf pour l'information ; ce sont les équipements qui reçoivent une subvention de la ville et les conseils d'administration des équipements qui rendent compte.

A Pavie, les comités de quartier ont la responsabilité de fonctionnement des centres civiques et s'occupent, avec la municipalité, des services municipaux décentralisés dont ils ont la charge. De nombreux services tels que les crèches et maternelles, certaines activités sportives et celles des enfants après l'école (« dopo scuola ») sont administrés par des

(16) En Italie, aux élections municipales, s'applique le scrutin proportionnel.

(17) En matière d'urbanisme, le comité de quartier a de droit (délibération municipale de juillet 1975) la possibilité de donner son avis sur les autorisations de lotissements, les permis de construire ou de démolir, les rénovations, les changements d'usage et la constructions de bâtiments publics. Le comité de quartier est ainsi habilité à refuser les autorisations de permis de construire qui ne lui convienne pas, obligeant la municipalité à suivre l'avis qu'il formule sauf si des mesures d'intérêt général s'imposent.

(18) BEAUNEZ (R.) et KOHN (F.). - L'information dans la cité. - Paris, Editions ouvrières, 1975, 245 p. (collection « pouvoir local »).

(19) La gestion des dispensaires est tripartite : représentants du comité de quartier, représentants d'associations, membres de la commission d'assistance sociale de la ville.

comités de gestion, où siègent des membres des comités de quartier. L'autogestion des services et des activités a fait l'objet d'efforts très importants de la part de la municipalité qui se réclame d'une volonté de gestion décentralisée au plus près des usagers.

A Grenoble, l'expérience des unions de quartier paraît actuellement avoir provoqué la déception des grenoblois ; le Parti socialiste local regrette que la gestion municipale, elle-même centralisée, échappe en grande partie aux citoyens qui ne peuvent exercer facilement leur contrôle et, en 1976, le GAM de Grenoble constate que « les équipements ont pris une part grandissante dans l'animation du quartier jusqu'à drainer parfois toutes les « forces vives » de leur rayon d'action. L'union de quartier, réduite alors à l'état de fantôme ou de « club 3e âge » ne peut guère se prévaloir d'une vocation de rassemblement ». Mais les grenoblois continuent de penser que les unions de quartier sont indispensables à la démocratie et qu'elles doivent s'étoffer et rester, à l'abri de toute ingérence municipale, le lieu privilégié de rencontre entre des citoyens de toutes les tendances politiques.

II. — LES STRATEGIES LOCALES

Symboles de démocratie, les associations de quartier se trouvent souvent placées dans des situations contradictoires du fait de la double nature de leur structure, tout à la fois de contestation et d'intégration. Ces contradictions apparaissent en pleine lumière dans leurs relations avec le pouvoir municipal auquel elles se trouvent inévitablement confrontés un jour : aussi ce problème a-t-il été l'un de ceux qui a été le plus débattu, d'abord à la rencontre des associations de quartier organisée à Rennes par l'ADELS (20) en 1970, puis six ans plus tard, au carrefour national des comités de quartier réunis à Paris en mai 1976 (21).

Certaines municipalités contrôlent très largement les relations existant entre les élus et les associations de quartier qu'elles ont souvent contribué à créer.

Dans d'autres cas, les associations de quartier à la recherche de nouveaux modes de relation entre les élus et elles-mêmes se trouvent en conflit avec la municipalité. Ces associations privilégient l'action immédiate de revendication et la prise de conscience des problèmes politiques ; elles se heurtent à de grandes difficultés qui viennent du fait qu'elles ne se réfèrent à aucune idéologie formalisée et qu'elles ne s'insèrent dans aucune stratégie d'un pouvoir local. Par l'organisation d'un mode d'action, d'intervention et de revendication auprès des pouvoirs privés ou publics, elles s'initient aux mécanismes de prises de décision et à leurs contextes économiques et politiques mais elles refusent de se laisser enfermer dans des structures institutionnalisées ; elles veulent rester disponibles pour toute action d'un type nouveau.

D'autres associations adoptent une stratégie différente et cherchent à s'insérer dans le jeu politique traditionnel local ; elles veulent être reconnues par la municipalité comme des interlocuteurs valables ; elles

(20) ADELS : Association pour la Démocratie d'Education Locale et Sociale.

(21) *Le Monde*, 18 mai 1976.

veulent participer à la décision ; il s'agit pour elles de rénover les vieilles structures municipales pour leur permettre de fonctionner plus démocratiquement. Pour illustrer les diverses stratégies adoptées par les associations de quartier, il est intéressant de prendre quelques exemples concrets.

A. — RELATIONS LARGEMENT CONTROLEES PAR LA MUNICIPALITE

Dans un certain nombre de cas, ce sont les municipalités elles-mêmes qui ont mis en place des comités de quartier avec l'objectif de se sentir soutenues par leur base ; en 1963, c'est un maire communiste qui lance, avec l'appui de la presse, des associations de quartier, à Corbeil-Essonnes ; il réussit à réunir 300 personnes à une séance publique. Après les élections municipales de 1965, c'est un maire UDR, cette fois, M. VERDATIER, qui entreprend l'expérience de créer des associations de quartier, à Poitiers ; ces maires préfèrent que les conflits s'expriment dès le départ par le canal d'associations plutôt que de manière incontrôlée ; en fait ces associations sont tellement intégrées au système du pouvoir local qu'elles font plus « descendre » les desiderata de la municipalité que « remonter » les aspirations des habitants.

De même, à Marseille, les comités de quartier, qui sont pourtant dans l'ensemble déjà assez anciens (puisque certains datent des années 20), ne constituent pas réellement un souci pour la municipalité dont la conception est la suivante : « les comités d'intérêt de quartier (C.I.Q.) doivent nous dire ce qui ne va pas dans leur quartier. Le reste, c'est à nous de nous en occuper ». En 1968, la confédération des comités d'intérêts de quartier comprenait 14 fédérations d'arrondissements qui regroupaient l'ensemble des C.I.Q. ; à la tête de la confédération, un des responsables déclarait alors : « Les C.I.Q. ne jouent pas un rôle contestataire mais un rôle qui doit être comparé à celui des collaborateurs des services municipaux ». L'expérience des C.I.Q. s'est poursuivie et la ville compte maintenant quelques cent soixante comités de quartier ; la municipalité leur a fourni un local (commun) et une secrétaire. Dans chaque grand secteur de la ville, les projets d'urbanisme sont présentés et discutés entre fonctionnaires, élus et représentants des habitants.

A Lyon la concertation est loin d'être aussi poussée, mais il existe une centaine de comités de quartier dont certains sont très actifs (22).

A Bordeaux également, J. CHABAN-DELMAS, en tant que maire de la ville, a su établir des relations étroites et confiantes avec la fédération des syndicats de défense des intérêts des quartiers (23).

B. — RELATIONS CONFLICTUELLES

Certaines municipalités ont eu cependant des difficultés avec les associations de quartier de leur ville, souvent créées par des forces d'opposition à la majorité municipale ou simplement par des habitants hostiles aux notables locaux ; ces associations apparaissent alors comme des contre-pouvoirs destinés à lutter contre les dirigeants communaux et à préparer le renversement de majorité aux élections suivantes.

(22) *Le Monde*, 18 mai 1976.

(23) POUYET (C.) - op. cit. p. 601.

Ainsi à Valence, l'équipe municipale radicale-socialiste qui a été au pouvoir de 1947 à 1965 a été très fortement contestée par les unions de quartier ; ces unions se sont créées spontanément à l'initiative de groupes d'habitants, à partir de 1966 ; une fédération des comités de quartier coordonne l'activité des divers comités de quartier de la ville qui jouissent chacun d'une grande autonomie ; ces comités sont des organisations polyvalentes qui entendent prendre en compte la globalité des problèmes qui se posent dans le quartier. La fédération a refusé d'être une structure officialisée, chargée de représenter les quartiers devant les pouvoirs publics ; cette charge lui paraissait trop lourde de compromissions et d'entraves. Parmi les quartiers, certains ont développé des actions dures avec des manifestations de rue tandis que d'autres étaient plus à l'aise dans les négociations, étayées de dossiers techniques. Outre leur rôle d'animation du quartier, les associations se sont trouvées confrontées avec le problème de la prise en charge des équipements qu'elles avaient réclamés ; elles couraient le risque de se laisser absorber par des tâches de gestion au détriment des tâches d'animation ; suivant les quartiers, la réponse apportée à ce problème a été différente.

Une des originalités des associations de quartier valentinoises réside dans le type de rapports qui s'est instauré entre la base des militants et ceux qu'on peut appeler les dirigeants ; « l'accent a été mis sur la rotation des délégués, de façon à ce que l'ensemble des gens intéressés puisse avoir l'expérience des contacts avec les pouvoirs publics, et afin d'éviter que se constitue une équipe de personnes « compétentes » qui prenne le pouvoir au détriment de l'ensemble des membres des quartiers et des habitants » (24).

Les délégations des comités de quartier, qui comprenaient donc à chaque démarche des personnes différentes, se sont heurtées à la mairie et l'ont vivement critiquée. Le climat était favorable à la naissance d'un GAM (Groupe d'Action Municipale) qui se constitua en 1970.

Ce groupe prit le nom de G.E.A.M. (Groupe d'Etude et d'Action Municipale) et posa aux comités de quartier le problème de leur position face au pouvoir municipal. Une majorité se dégagna nettement pour refuser de s'engager dans l'expérience ; l'action des associations de quartier devait rester de type revendicatif syndical et non s'orienter vers la conquête du pouvoir politique ; néanmoins, le G.E.A.M. profita des unions de quartier qui lui fournit, lors de la campagne électorale, des militants déjà formés (en ce sens, J.P. CLERC, dans *Le Monde*, a pu parler de « propédeutique municipale »), et des études réalisées par les commissions de quartier ; le succès relatif de la liste présentée par le G.E.A.M. (néanmoins battue à 27 voix près par la liste UDR) peut s'expliquer en partie par le travail de sensibilisation effectué par les unions de quartier.

A Rennes, la situation s'est présentée en termes très différents et a été caractérisée par un changement d'attitude de la municipalité vis-à-vis des unions de quartier ; le premier comité de quartier qui se soit créé à Rennes, dans les années 50, s'est heurté à une forte hostilité de la municipalité d'H. FREVILLE M.R.P., aujourd'hui toujours maire de la Ville, président du conseil général et ancien député. Puis, vers 1960 fut créé, à l'initiative conjointe de la ville et de la caisse d'allocations fami-

(24) BERTHET (J.L.) et al. - op. cit. p. 196.

liales, l'Office social et culturel (O.S.C.) qui s'est défini lui-même comme : « la plate-forme permanente du dialogue des associations avec les pouvoirs publics ». Sous l'impulsion du directeur de l'O.S.C., les unions de quartier furent alors reconnues comme des interlocuteurs valables avec lesquels le dialogue était possible ; l'office favorisa même la création des comités de quartier et tendit à leur confier la gestion de certains équipements ; la municipalité, d'abord hostile aux unions de quartier, leur devint favorable. Quant aux unions de quartier, leur attitude vis-à-vis de l'O.S.C. et de la municipalité a connu des variations ; ainsi, dans une étude effectuée en 1968 par A. SAUVAGE sur les comités de quartier (25), les unions de quartier rennoises étaient perçues comme des relais qui transmettaient les revendications des habitants aux pouvoirs publics et étaient chargées ensuite de populariser et d'expliquer les décisions prises par la mairie. Le fonctionnement des unions de quartier était caractérisé par la non rotation des dirigeants ; la municipalité paraissait soucieuse d'avoir dans les quartiers des gens formés, compétents, dont elle pouvait faire ses interlocuteurs privilégiés. Ces responsables de quartier se sont faits ainsi les porte-parole de la municipalité et le rôle de charnière qui leur était dévolu a accentué inévitablement leur prestige et a tendu à les transformer en « notables » du quartier. A. SAUVAGE estimait alors que les quartiers étaient amenés à exercer une fonction intégratrice, adaptative : « ils accréditent auprès de l'opinion publique l'existence d'une urbanisation démocratiquement conduite par les pouvoirs publics avec la collaboration d'antennes des comités... En fait, leur véritable fonction consiste à accroître au maximum la rationalité des décisions prises par les véritables urbanistes » (26).

Depuis 1968, le comportement des unions de quartier vis-à-vis de la municipalité tend à évoluer ; on constate un net durcissement dans l'attitude de plusieurs comités qui se montrent très critiques à l'égard de la mairie. Ce climat, comme à Valence, a été favorable à la création d'un GAM, en 1970. Néanmoins, aux élections municipales de 1971, la liste conduite par H. FREVILLE a été réélue dès le premier tour et H. FREVILLE conserve à Rennes une forte position locale. Quant aux comités de quartier, ils semblent s'être affermis en « structures sociales à caractère continu » ; ils reçoivent une aide financière et technique que leur dispense le pouvoir et le dialogue qui s'instaure entre ce pouvoir et eux est susceptible de connaître encore bien des variations.

C. — RELATIONS INSTITUTIONNELLES

Entre la municipalité et les organismes de quartier se sont instaurées dans le cas de Grenoble, et en Italie dans ceux de Bologne et de Pavie, des relations de type institutionnel qui échappent très largement au droit en vigueur ; en effet le droit français, comme le droit italien, s'oppose à toute délégation de pouvoir du maire à des associations.

A Grenoble, du fait du dynamisme d'associations de quartier déjà anciennes et du fait de la volonté politique des élus, les unions de quartier ont été apparemment autant qu'il soit possible, associées aux affaires

(25) SAUVAGE (A.). - Les comités de quartier. L'information, l'éducation et la participation des citoyens dans le processus de développement urbain. Institut Rennois de Recherches Sociologiques. - Ministère de l'Équipement et du Logement, DAFU, décembre 1968, pp. 119-176.

(26) SAUVAGE (A.). - op. cit. p. 143.

d'aménagement urbain par le pouvoir municipal depuis 1965. Grenoble constitue le terrain d'élection des unions de quartier, c'est la « ville-test », la ville où les unions de quartier, tout à la fois structures de contestation et structures de gestion, doivent réussir.

Les premières associations de quartier se sont créées à partir de 1922 ; de 1922 à 1950, ces unions ont eu en commun, en même temps que des actions revendicatives auprès des pouvoirs publics, l'organisation de la vie dans leur quartier comme dans un village autonome. Ensuite Grenoble a connu une deuxième vague de création d'associations de 1957 à 1961 à l'époque de l'expansion de la ville au-delà de ses remparts ; chaque nouveau quartier s'est alors doté d'une union de quartier ; puis de 1964 à 1968, les quartiers du centre ville se sont à leur tour organisés et en 1968, il existait 19 unions de quartier qui s'étendaient sur toute la superficie de la ville. Dès 1963, des contacts s'étaient établis entre les différentes unions qui avaient alors décidé la création du Comité de Liaison des Unions de Quartier (C.L.U.Q.).

Jusqu'en 1965, ces unions de quartier ne différaient guère des autres unions existant en France : la mairie, conduite par le docteur MICHAL-LON, maire UDR élu en 1959, ne reconnaissait pas les unions de quartier en tant qu'interlocuteurs ; à l'exception d'un adjoint au maire, les contacts avec la mairie étaient rares et peu efficaces ; les unions de quartier avaient néanmoins acquis, du fait de leur tradition d'action revendicative, et de l'audience qu'elles rencontraient parmi les couches sociales nouvelles de la ville, un tel impact que leur concours devint précieux lors des élections municipales de 1965 : « il était de bonne guerre d'avoir dans sa liste au moins un nom de responsable d'union de quartier ; la coalition GAM - SFIO - PSU qui l'a emporté avec M. DUBEDOUT comme maire, avait axé nettement sa campagne sur la participation et le dialogue avec les corps intermédiaires au premier rang desquels les unions de quartier. Ce fut sûrement la cause essentielle de son succès. « Telle était l'opinion de F. HOLLARD, exprimée en 1968. (27)

A partir de 1965, les unions de quartier ont été reconnues par la municipalité comme organes représentatifs ; cette dernière a mis en place progressivement un certain nombre de moyens et de procédures destinés à assurer des relations systématiques entre elle et les unions de quartier :

— le premier adjoint est officiellement chargé d'assurer ces relations avec les unions ;

— dans cette perspective, il crée le « bureau des Unions de quartier » où sont centralisées leurs revendications, où leurs dossiers sont étudiés dans les locaux municipaux ;

— un fonctionnaire municipal assure la liaison avec les Unions (médiation, coordination) ;

— un secrétariat est mis à la disposition des Unions ;

— chaque fois que les Unions font part à la municipalité de la tenue de leur assemblée générale, les représentants du conseil municipal (le maire ou un de ses adjoints) assistent à ces réunions, dans la mesure du possible.

(27) HOLLARD (F.) - Grenoble : Les Unions de Quartier. In : Urbanisme, n° 107. - *Correspondance municipale*, n° 114, octobre 1970, p. 24.

Dès le début de son mandat, la municipalité s'est efforcée de fournir aux citoyens tous les éléments possibles d'appréciation sur l'avenir de leur ville : elle a mis en place des moyens et a tenté des expériences destinées à assurer l'information et la participation des citoyens : publication d'une revue municipale rénovée, envoi aux « corps intermédiaires » d'un bulletin périodique d'information tiré à 3.000 exemplaires, tenue de conférences de presse régulières, utilisation systématique de la presse locale et des antennes de la radio.

Elle a recherché la confrontation directe avec la population au cours d'expériences telles que les réunions publiques sur le budget. Elle a mis en place des commissions extra-municipales, et créé un poste d'attaché de presse.

Dans ce contexte, les unions de quartier ont alors conçu de grands espoirs.

Puis très rapidement, au bout de 2 ou 3 ans, les relations entre les unions de quartier et la municipalité se sont détériorées ; tous les auteurs qui ont étudié les unions de quartier à Grenoble ont relevé la phrase écrite en 1968 par F. HOLLARD, alors un des responsables du C.L.U.Q. : « il semble urgent que, du côté de la municipalité, on attaque le problème des rapports municipalité-unions de quartier en sachant que du côté union de quartier le préjugé favorable n'existe plus ». (28)

Une telle attitude est pour le moins surprenante ; en fait, les raisons de ce « désenchantement » de la part des unions de quartier sont multiples : d'abord la municipalité, dans son ensemble, n'a pas pu consacrer aux unions de quartier le temps qu'il eût fallu ; ensuite les conseillers municipaux étaient absorbés par leurs tâches quotidiennes de gestion pour lesquelles ils n'avaient pas spécialement été formés ; enfin, la préparation des jeux olympiques fut au centre de leurs préoccupations.

Mais en dehors de ces explications de type circonstanciel, on trouve des raisons plus profondes de la difficulté des rapports entre les unions de quartier et la municipalité ; elles tiennent aux différentes conceptions que se font les unions de quartier de leur rôle :

— pour certaines, l'union de quartier doit être le relais entre les habitants et les pouvoirs publics ; elle doit faire la synthèse des besoins exprimés ou supposés pour les transmettre à la mairie et exiger d'elle qu'elle prenne en charge les réponses à ces besoins ; l'union de quartier n'a pas à pallier les carences des pouvoirs publics et à gérer les équipements du quartier ;

— pour d'autres, l'union de quartier constitue une entité exprimant une force par rapport à la municipalité ; elle se conçoit comme groupe de pression qui cherche à obtenir des équipements et des activités pour le quartier et qui entend en confier la charge aux habitants du quartier.

Ainsi de la part des unions de quartier, les difficultés viennent des différences d'attitudes d'une union à l'autre ; elles tiennent également au fait que les unions ne savent pas toujours très bien appréhender les besoins des habitants du quartier ; les responsables de quartier n'ont pas toujours la compétence nécessaire, ce ne sont pas des techniciens et le décalage est grand entre les habitants qui raisonnent au niveau de leur

(28) HOLLARD (F.). - op. cit. p. 24.

quartier et leurs interlocuteurs « compétents » qui situent leur action dans un contexte général d'aménagement. Par exemple, des unions de quartier revendiquent tel ou tel équipement en se référant à une espèce de norme générale, à une « grille d'équipements » dont elles estiment que le quartier doit être doté ; elles ne sont pas toujours en mesure d'apprécier la spécificité des besoins du quartier.

Du côté de la municipalité, les unions de quartier se sont heurtées, pendant quelque temps, en 1969, au premier adjoint au maire, M. GLEIZES qui était chargé des relations avec les unions de quartier, et qui était plutôt hostile à leurs actions. Sa désignation à cette fonction était pour le moins curieuse ; il estimait que les unions de quartier n'avaient aucune légitimité ; dans sa conception, seuls les partis avaient le droit de représenter les citoyens, et la participation ne pouvait s'exprimer que par le vote.

Indépendamment de telle ou telle question de personne, les difficultés des relations entre les unions de quartier et la municipalité tenaient au fait que les possibilités d'intervention des unions de quartier, ne serait-ce qu'au niveau de la consultation ou au niveau de la discussion des objectifs, étaient très réduites ; les responsables de la mairie ont tenté d'expliquer cet état de choses par la complexité du processus de décision impliqué par les réalisations urbaines, par la crainte de porter sur la place publique des projets en cours d'élaboration pour éviter la spéculation. par l'impossibilité de déterminer le moment exact de la prise de décision qui intervient au cours d'un processus mettant en action des instances administratives, techniques et politiques.

Ainsi les unions de quartier ont-elles eu souvent le sentiment de n'avoir leur mot à dire qu'à propos de petites réalisations telles que le goudronnage des trottoirs, le stationnement unilatéral ou l'écoulement des eaux usées ; tandis qu'elles n'étaient que très exceptionnellement associées aux grandes décisions. Apparemment les élus sont venus aux réunions de quartier plus pour expliquer les décisions déjà entérinées que pour recevoir des propositions.

Cependant, les unions de quartier ont une autre possibilité d'intervention dans l'aménagement urbain du fait de leurs rapports avec l'Agence d'urbanisme. L'Agence constitue un des outils les plus importants que s'est donnée la mairie, dès le début de son mandat, pour promouvoir un développement harmonisé de la ville et de l'agglomération. Elle a entrepris tout un travail d'études en liaison avec les unions de quartier. L'Agence s'est efforcée d'acquérir une connaissance subjective du quartier, en terme de vécu, par l'intermédiaire des unions de quartier ; mais le risque est grand que l'articulation entre l'Agence et le quartier ne se fasse que par l'intermédiaire des seules personnes de l'union de quartier qui peuvent adopter la démarche de l'agence et qui se recrutent dans un milieu social homogène de techniciens et de cadres ; et on retrouve, à ce propos, le risque de voir un groupe social parler au nom de l'intérêt général et défendre, en fait, les normes et les intérêts de son groupe.

La municipalité GAM, en 1968, a voulu faire des unions de quartier de véritables relais de la mairie, des sortes de sections de la municipalité dans les quartiers. Malgré les nombreux points communs qui existent, à Grenoble, entre les unions de quartier et le GAM, ne serait-ce qu'au niveau de leur composition sociologique, les unions de quartier ont très fermement refusé de se laisser « récupérer » politiquement, fût-ce pour permettre la réalisation d'une décentralisation administrative, souhaitable

par ailleurs. Les unions de quartier veulent demeurer des structures de contestation, en même temps que des structures de participation ; à plus forte raison, si l'expérience de participation ne s'est pas révélée très concluante, les unions de quartier ne veulent pas se laisser enfermer dans un cadre institutionnel rigide.

En 1976, le GAM de Grenoble paraît déçu par ce que sont devenues les associations de quartier : « des espèces de fantômes qui ne remplissent plus réellement leur fonction d'être le rassemblement de tous les habitants d'un quartier. Partant de l'expérience grenobloise, C. LACROIX et D. POPULUS écrivent dans le mensuel « Faire » : « Les unions de quartier font encore profession d'apolitisme et ne sont guère représentatives des groupes sociaux du quartier, particulièrement du milieu populaire. Elles s'inscrivent de fait dans le courant de pensée qui prône davantage la « participation » des habitants que la mise en œuvre d'un pouvoir de contrôle ». (29)

Pendant le GAM de Grenoble reste très attaché à l'existence des unions de quartier et cherche, à la lumière des expériences étrangères essentiellement italiennes, comment institutionnaliser ces « garde-fous » que sont les associations de quartier, pour pallier la menace constante d'un pouvoir municipal centralisé, monopolisé par quelques-uns.

Ces expériences italiennes que sont-elles ?

A Bologne, le conseil municipal a créé en son sein une « Commission pour la décentralisation », avec des membres appartenant à tous les groupes politiques, majoritaires et d'opposition, et dirigée par un « adjoint à la décentralisation ».

De plus, il est prévu la convocation du conseil municipal en séance commune avec les conseils de quartier, mais seulement « au moins deux fois pendant les 5 années du mandat administratif » ; en fait des assemblées aussi nombreuses et aussi rares ne peuvent guère avoir de signification.

Par contre, il est de règle que les présidents de chaque comité de quartier, considérés comme adjoints au maire, forment un collège des présidents adjoints au maire qui se réunit normalement une fois par mois et qui a la main sur tout projet global, ascendant ou descendant, et peut ainsi devenir l'interlocuteur privilégié de la municipalité.

D'autre part, chaque comité de quartier peut, à la majorité des 2/3 de ses membres, proposer au conseil municipal tous projets de délibérations ou textes de résolutions, dans les limites de sa compétence. En cas de difficulté, une rencontre est toujours possible entre le comité de quartier et le conseil municipal.

A Pavie, la municipalité a mis en place un service dit « des quartiers et de la participation » qui comprend aujourd'hui neuf personnes. Ce service, animé par un adjoint et une commission municipale, est chargé de procéder, à la demande des comités de quartier, aux études, aux analyses, aux liaisons entre les quartiers et aux publications de journaux de quartier, de tracts et d'affiches, en attendant que ces missions soient décentralisées dans les centres civiques de chaque quartier.

(29) LACROIX (C.) et POPULUS (D.). - La démocratie locale à Grenoble. - *Faire*, n° 7, avril 1976, pp. 12-15.

En fait, au-delà des règles institutionnelles, il faudrait savoir dans quelle mesure les élus municipaux associent réellement les organismes de quartier à la prise de décision qui restent toujours en dernier ressort de leur domaine. Il semble que les rapports soient différents selon que les élus sont ou non partie prenante des quartiers ; ainsi certaines associations de quartier refusent la présence des conseillers municipaux en leur sein (à Bologne par exemple) tandis que dans d'autres cas, des conseillers municipaux imposent leur présence aux associations pour mieux les contrôler.

III. — LES ASSOCIATIONS DE QUARTIER, UNE DEMOCRATISATION APPARENTE DE LA VIE LOCALE

Les associations de quartier se défendent d'être des dangers pour la démocratie ainsi que l'ont exprimé les représentants d'associations lors de leur carrefour national en mai 1976, mais en même temps les associations de quartier sont actuellement très critiquées tant par les élus qui les redoutent, que par des militants de mouvements de gauche qui en dénoncent les insuffisances.

En fait qui dit « association de quartier » ne dit pas nécessairement modèle de démocratie ; les risques de déviations sont nombreux : la mobilisation de l'ensemble de la population apparaît très insuffisante ; les responsables d'associations se sont souvent notabilisés et peuvent jouer le rôle d'écrans ou de manipulateurs ; et le comité de quartier peut renforcer en fait le pouvoir du cabinet du maire et échapper à la fois au contrôle politique des élus comme à celui de la population.

A. — LA FAIBLE PARTICIPATION DE L'ENSEMBLE DE LA POPULATION

La représentativité des unions de quartier par rapport à l'ensemble de la population du quartier a toujours été faible en France ; il est difficile de connaître le nombre exact des membres d'une union de quartier mais généralement ce nombre varie entre 5 et 10 % de l'ensemble de la population du quartier ; et il n'est pas facile non plus de connaître la composition socio-professionnelle des membres des unions ; cependant, dans les cas où des études ont pu être faites, celles-ci ont généralement révélé une sur-représentation des cadres moyens et même des cadres supérieurs par rapport à la population.

A partir de l'expérience grenobloise, C. LACROIX et D. POPULUS dénoncent dans les associations de quartier l'insuffisance de la mobilisation de la population et des organisations du mouvement ouvrier en général. Les grenoblois sont dans l'ensemble très sensibles à cette question.

A Pavie, le bilan de trois années d'expérience de participation peut apparaître positif mais doit néanmoins être nuancé ; J.P. MURET note (30) que la participation ne semble pas avoir intégré, dans son processus, les forces syndicales, ni de façon plus générale, le monde du travail. En effet les syndicats n'ont, par exemple, jamais répondu clairement

(30) MURET (J.P.). - op. cit. p. 43.

sur les questions de plan d'urbanisme ou de décentralisation des services ; ce peu de sensibilité du monde syndical à ces questions correspond peut-être à une certaine peur de s'aventurer sur des terrains où les luttes, n'étant plus sectorielles mais globales, risquent de remettre en cause l'institution syndicale elle-même. Mais si la participation des travailleurs n'a pas réussi dans le cadre de leurs organisations, elle a par contre été un succès chez les habitants du quartier ; ainsi, comme on l'a vu, les élections de juin 1974 pour la constitution des comités de quartier ont connu une affluence de 47 %, ce qui est considérable pour ce type d'élection.

A Bologne, les critiques adressées aux comités de quartier concernent essentiellement le fait qu'ils apparaissent contrôlés par les partis politiques qui tenteraient ainsi de retrouver leur crédibilité auprès de la population. A ce type d'attaques, les partis politiques italiens répondent que leur action à la base, aussi proche que possible de la population, constitue le meilleur moyen de barrer la route au fascisme, et que, d'autre part les comités de quartier ne sont pas des organes de la révolution mais des lieux de prise de conscience politique des habitants.

En fait, que ce soit en France ou en Italie, l'attitude des associations de quartier à l'égard des partis politiques et de la politique en général pose problème.

En effet, il apparaît que, pas plus dans le cadre du quartier que dans celui de l'entreprise, on ne peut faire une unité factice sur la base d'une appartenance commune ; les unions de quartier cherchent à éluder les tensions, les affrontements et les difficultés du quartier ; il y a chez elles une volonté de stricte neutralité et, en fait, une volonté d'éluder le politique ; ainsi, à Grenoble, les unions de quartier font toujours profession d'apolitisme. Les relations avec les partis politiques n'en sont pas facilitées : en France, les associations considèrent souvent comme une « maladie honteuse » l'appartenance de tel ou tel de leur membre à un parti politique ; dans d'autres cas, les associations pensent qu'elles portent en elles la dimension politique considérée par hypothèse comme la « seule bonne politique » ; d'autres associations, enfin, réfléchissent à la complémentarité des uns avec les autres. Les associations de quartier trouvent certainement leur limite dans leur attitude ambiguë vis-à-vis du politique.

De plus, le rapport entre les organismes de quartier et les associations locales pose un problème qui n'est pas seulement organisationnel mais aussi politique ; une municipalité peut avoir tendance à utiliser les comités de quartier qu'elle promeut et qu'elle contrôle pour étouffer une vie associative qui la gêne ; inversement, les comités de quartier peuvent être « noyautés » par les militants d'associations locales, orientées dans le sens de la municipalité ou orientées contre elle. Tous les cas de figure sont possibles.

B. — LA NOTABILISATION DES MEMBRES DES ASSOCIATIONS DE QUARTIER

Le phénomène de notabilisation des membres des associations de quartier a déjà fait l'objet d'études, principalement dans le cas de Grenoble (31). Il est apparu que les militants des unions de quartier acquiè-

(31) BOLLE (P.) et al. - op. cit.

rent sur le tas une bonne connaissance des dossiers, et apprennent à les discuter avec les techniciens et les élus ; ils tendent ainsi à constituer de nouvelles élites qui remplacent les élites traditionnelles en perte de prestige ; ils semblent en effet correspondre aux « modèles » reconnus par une population particulièrement jeune et d'un niveau technique élevé.

Les unions de quartier se trouvent en fait devant une contradiction apparente : elles se disent ouvertes à tous, sans exception, elles affirment une stricte neutralité tant politique que religieuse. Elles supposent que sur la base de la résidence et des problèmes qui y sont liés, la rencontre et l'action en commun sont possibles. Or les habitants du quartier ne constituent, le plus souvent, en aucune manière un groupe homogène ; il existe des tensions, des conflits entre ces habitants ; ces conflits sont d'ordre social, politique, économique, culturel, etc. En fait, ce qui se passe généralement, c'est qu'un groupe relativement homogène socialement et politiquement constitue l'union de quartier et est amené à défendre sa conception du quartier. On peut craindre alors que la conception défendue par l'union de quartier au nom de l'intérêt général, ne soit en réalité qu'une vision particulière du quartier conforme aux normes et aux intérêts d'un groupe.

A vrai dire les associations de quartier résistent mal aux revendications de pouvoir de la nouvelle petite bourgeoisie qui s'expriment davantage dans le sens d'une participation, même limitée, au pouvoir local que dans celui d'une mobilisation de la population.

Les associations de quartier s'inscrivent donc dans le courant de pensée qui prône la participation. Dans son étude sur la participation des citoyens à la politique urbaine, J.M. STIEVENARD explicite que la stratégie de la participation a pour fonction objective de préparer ceux qu'elle prétend associer aux mutations provoquées par le progrès technique et à la nécessaire adaptation d'un modèle de développement repris en compte par le décideur (32). Ainsi, comme l'écrit M. BURDEAU, « il s'agit d'adoucir l'autorité en faisant participer à la décision celui qui la supporte (...) l'ordre est diffus, il est intégré d'une manière tellement intime à la vie collective que nous obéissons spontanément » (33).

En définitive l'efficacité des actions menées par les associations de quartier est très difficile à évaluer. Mais il semble que les associations de quartier soient en fait peu associées aux prises de décision en matière d'urbanisme ; elles se contentent de signaler les inconvénients qui empêchent une vie harmonieuse des habitants du quartier : les trottoirs défectueux, le mauvais éclairage, l'absence de sécurité des enfants à la sortie de l'école, etc. Par contre, elles ne participent que très exceptionnellement aux grands projets d'aménagement global du quartier ou de la ville.

P. BOLLE, C. POUYET et P. VERGES, en concluent, dans une étude néanmoins éditée par le ministère de l'Équipement et du Logement : « En fait, la démocratie urbaine n'est qu'une démocratie formelle : l'avenir des citadins est souvent décidé dans le secret, sans consultation. Une véritable information urbaine implique des changements catégoriques

(32) STIEVENARD (J.M.). - La participation des citoyens à la politique urbaine. - Thèse de troisième cycle, Aix en Provence, 1971, p. 95.

(33) BURDEAU (G.). - Le plan comme mythe. In : La planification comme processus de décision. - Paris, Armand Colin, 1965, pp. 35-48.

dans les institutions et les structures sociales, mais aussi dans les rapports sociaux. Ce changement ne pourra s'effectuer qu'à partir d'attitudes collectives de contestation. Car l'urbanisme devrait susciter la critique même sauvage et non « le dialogue constructif »... Dans le système social où nous vivons, le progrès des communications passe par le conflit » (34).

C. — LE RENFORCEMENT DU POUVOIR DU CABINET DU MAIRE

La volonté de doter la commune d'un appareil politique susceptible, face à l'Etat, de faire prévaloir des exigences locales entraîne souvent la création officielle d'un cabinet du maire ; en fait, se constitue dans un certain nombre de grandes villes un cabinet occulte du maire qui couvre quant à lui un domaine beaucoup plus vaste et qui comprend un nombre important de techniciens touchant de près ou de loin à l'ensemble de la vie municipale.

Dans ce contexte, les associations de quartier sont un des multiples réseaux que le maire peut constituer pour légitimer des exigences locales face à l'Etat. A travers les associations de quartier, en effet, prend peu à peu naissance une nouvelle élite de type technocratique, qui peut venir renforcer le cabinet occulte du maire dont le pouvoir a tendance à échapper tant au contrôle des autres élus qu'à celui de la population.

L'équipe personnelle du maire peut utiliser les associations de quartier pour mieux asseoir son autorité et elle peut renforcer son contrôle sur la machine administrative par le moyen d'associations de quartier qui fonctionnent parallèlement à la bureaucratie municipale.

Lorsque le jeu politique local tend à se concentrer entre les mains de quelques uns (35), la confrontation avec l'Etat risque de prévaloir sur le débat politique ouvert car, pour éviter de donner prise à l'adversaire, l'équipe au pouvoir aura tendance à limiter sérieusement l'ouverture des débats politiques sur toutes les questions où son action pourrait être remise en question. A l'inverse, elle utilisera à son profit tous les conflits locaux à travers les associations de quartier quand ils lui permettent d'améliorer son rapport de force avec l'Etat. Mais la population n'acquiert pas pour autant un pouvoir autonome et son action, limitée, très contrôlée et filtrée par la municipalité, risque plutôt, paradoxalement, de renforcer l'appareil technico-politique local (36).

Il semble que les élus locaux aient tort de manifester en France tant de méfiance à l'égard des associations de quartier ; les municipalités italiennes de Bologne et de Pavie l'ont bien compris ; les associations de quartier correspondent avant tout à une simple opération de décentralisation sur laquelle l'équipe municipale au pouvoir peut s'appuyer pour asseoir son autorité et faire prévaloir des normes locales face aux administrations centrales.

(34) BOLLE (P.) et al. - op. cit. p. x.

(35) Tendance naturellement renforcée par un mode de scrutin qui diminue les oppositions du conseil municipal.

(36) JOBERT (B.) et SELLIER (M.). - L'administration des grandes villes et le problème des politiques d'autonomie locale. De la dictature du secrétaire général au cabinet occulte du maire. - (article à paraître.)

En fait, nous l'avons vu à travers des exemples précis, la décentralisation de l'action municipale réalisée par les associations de quartier n'entraîne pas nécessairement une démocratisation de la vie locale. Les actions des associations de quartier ont plus de chances de renforcer l'équipe locale au pouvoir que de permettre à la population d'exercer son contrôle sur l'appareil municipal.

Un tel renforcement de l'appareil politique local met en lumière l'extrême faiblesse des possibilités de contrôle de la population. Dans l'hypothèse d'une politique nouvelle de décentralisation, l'emprise des administrations centrales sur la commune se ferait moins sentir mais la démocratisation de la vie locale ne serait pas pour autant réalisée. Il serait vain de se fier à une mobilisation spontanée des habitants pour assurer la démocratie. En fait, il reste encore à inventer des procédures nouvelles qui permettront de contrôler le suivi des actions décentralisées, indépendamment d'une machine bureaucratique.