



HAL
open science

La démocratie locale à l'échelle des quartiers en région PACA

Jean-Michel Fourniau, G. Hollard

► **To cite this version:**

Jean-Michel Fourniau, G. Hollard. La démocratie locale à l'échelle des quartiers en région PACA. INRETS - Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité; ARENES. 2005, 47p. hal-00546008

HAL Id: hal-00546008

<https://hal.science/hal-00546008v1>

Submitted on 13 Dec 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



ARENES
11 Boulevard National
13001 Marseille
04 91 08 05 53
www.aren.es.org

INRETS
DEST - Département Economie et Sociologie des Transports
2 avenue du général Malleret Joinville
94114 Arcueil Cedex

La démocratie locale à l'échelle des quartiers en région
PACA

Programme de recherche ACI Ville
Gouvernance et démocratie locale

Rapport final
Août 2005

SOMMAIRE

Introduction	p.4
Première partie :	
Analyse d'un espace de représentation en ville : le processus de légitimation et institutionnalisation des comités de quartier	p.5
1) <i>Les fonctions de socialisation politique des comités de quartiers</i>	<i>p.5</i>
2) <i>Comités de quartier, culture du socialisme et développement des relations de clientèle à Marseille</i>	<i>p.6</i>
3) <i>Le processus historique de légitimation institutionnelle des comités de quartier</i>	
Le cas marseillais	p.8
Le cas toulonnais	p.10
Le cas niçois	p.12
Conclusions comparatives	
<i>Un modèle commun de formalisation des relations comités / mairie</i>	<i>p.15</i>
<i>Une double légitimation</i>	<i>p.16</i>
Deuxième partie :	
Les enjeux d'une nouvelle distribution du pouvoir dans la ville : les Conseils de quartier	p.19
I. L'équilibre des forces politiques au sein des Conseils de quartier	p.19
I.1) L'échelle du Canton : la proximité vue par le haut	p.19
I.2) Les registres de la proximité : critères invoqués pour le découpage des conseils	p.21
I.3) Les effets d'échelles sur les contenus	p.24
II. Les conseils de quartier, des instances en rupture avec les comités	p.27
II.1) Changement de formes dans les échanges avec le politique	p.27
II.2) La compétence technique un enjeu de crédibilité pour l' élu	p.30
II.3) Les moyens des conseils comme reflets de la volonté politique	p.31
III. L'équilibre des forces politiques au sein des Conseils de quartier	p.31
III.1) Le Conseil : une nouvelle institution dans le pouvoir urbain.....	p.32
III.2) Contrôle du personnel politique territorialisé : des élus adjoints de quartier fidèles	p.33
III.3) Rasseoir ou redéployer l'éligibilité de l' élu.....	p.34
III.4) Une nouvelle forme de gouvernance urbaine ou la reconfiguration des logiques de pouvoir urbain ?	p.37
Conclusion	p.39

Introduction

« Ici, la démocratie de proximité s'applique déjà avec nos mairies de secteur, nos CICA [Comités d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement], et depuis plus de cent ans, nos Comités d'Intérêt de Quartier (CIQ) élus librement par la population »¹. Dans ces quelques mots, exprimés juste quelques semaines avant l'approbation de la loi Vaillant, le Maire de Marseille résume sa position en annonçant qu'il n'appliquera pas la loi. Les nouveaux conseils de quartier sont vus dans l'entourage du maire de Marseille comme un échelon supplémentaire inutile par rapport aux mairies d'arrondissement et aux CICA existant depuis les lois de décentralisation². A Marseille, à Toulon et à Nice, la plupart des élus municipaux affirment déjà répondre à l'exigence de participation citoyenne à travers la consultation régulière des comités de quartier ou à travers leur présence constante sur le terrain. De leur côté, la Confédération Générale des CIQ de Marseille, certaines fédérations de Comités d'Intérêt Locaux (CIL) à Toulon et des comités de quartier niçois craignent de voir leurs prérogatives amoindries par la mise en place d'un nouvel échelon d'administration. On voit bien à quel point l'application de cette loi représente un enjeu de taille dans la redéfinition sociale et territoriale des relations entre le pouvoir politique urbain et des groupes importants de la société locale telles que les associations de défense de quartier.

La recherche présentée ici a été menée par une équipe mixte de sociologues et de politistes, à partir d'entretiens menés auprès des acteurs politiques, techniques et associatifs de Marseille, Toulon et Nice. Elle a été complétée lorsque c'était possible par une observation participante aux réunions de comités et de conseils de quartier. Enfin elle s'appuie surtout sur un travail de recherches en archive mené dans les trois villes. La disponibilité des documents a été très variable, et la seule période pour laquelle les archives n'ont pas été accessibles est la mandature 1995-2001 à Toulon. A partir de monographies dont on trouvera des extraits dans ce rapport, l'analyse comparée a été menée au cours de séminaires de travail associant l'ensemble des chercheurs impliqués dans le projet.

La problématique centrale de ce travail réside dans la confrontation d'une volonté législative justifiée sur le terrain de la gouvernance, avec la réalité d'un pouvoir urbain constitué. Les comités de quartier ne sont pas la seule, ni même la principale base de ce pouvoir urbain, construit par un enchevêtrement de relations clientélares, mais leur concurrence évidente avec les nouvelles structures de la loi Vaillant rend l'analyse à la fois plus riche et plus urgente.

¹ J.C. Gaudin, Maire de Marseille, *La Provence*, 15 février 2002.

² Sur l'institutionnalisation des mairies d'arrondissement à Marseille, cf. Olive M., 1997, "L'organisation administrative de Paris, Lyon et Marseille : mise en œuvre d'une réforme institutionnelle. Le cas de Marseille", in Gaxie D., (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, pp.195-232. Cf. aussi Houk M., 2004, "L'institution de la proximité. Les arrondissements de Paris, Marseille et de Lyon depuis 1983", in Jouve B., et Booth Ph. (dir.), *Démocraties métropolitaines. Transformations de l'Etat et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Sainte-Foy, Presse Universitaires du Québec, pp. 163-292.

Première partie :

Analyse d'un espace de représentation en ville : le processus de légitimation et d'institutionnalisation des comités de quartier

Quel est le rôle joué par les comités de quartier³ à la fois dans la société urbaine et dans la relation verticale avec le leadership municipal ? Il nous paraît nécessaire dans un premier temps de nous pencher sur l'histoire politique et sociale des comités de quartiers pour ensuite comprendre leur processus d'institutionnalisation et légitimation dans l'espace urbain de nos trois villes.

Les fonctions de socialisation politique des comités de quartiers

A Marseille, à Toulon et à Nice les comités de quartiers, structures associatives de défense des intérêts de quartiers, ont une présence et un rôle qui remonte, dans certains cas, à plus d'un siècle. Les premiers comités marseillais datent des années 1870-1880. Ceux de Nice et de Toulon respectivement des années 1900 et 1920. Le développement des comités dans les années 1920 et 1930 est surtout le reflet des mutations urbanistiques conséquentes à l'arrivée de nouvelles populations ouvrières dans une phase de besoin de main d'œuvre des industries locales dans la France méridionale⁴. A Marseille et à Toulon, les vagues d'immigration et l'installation de nouvelles populations dans certains quartiers ont souvent créé les conditions pour une urbanisation sauvage avec des lotissements construits dans l'urgence à proximité des usines et loin du centre ville⁵. Ces habitations souvent isolées manquaient de services élémentaires, comme l'eau, l'électricité, la voirie et les égouts. A Nice, par exemple on retrouve les traces d'une formation historique des comités liée à des demandes de services urbains dans des quartiers nouvellement bâtis (canalisations d'eau et voirie privées)⁶. A Toulon, les premiers Comités d'Intérêts Locaux (CIL) naissent dans les années 1920 dans une situation de développement urbain similaire.

La socialisation des besoins et la demande croissante de services ont donc donné lieu à des formes d'action organisées par ces groupements et associations. Les

³ On parle de Comités d'intérêts de quartier (CIQ) à Marseille, de Comités d'Intérêts locaux (CIL) à Toulon et de Comités de quartier (CQ) à Nice.

⁴ Donzel A., 1998, *Marseille. L'expérience de la cité*, Paris, Anthropos.

⁵ Les immigrés qui arrivaient dans la ville allaient souvent habiter dans les nouveaux quartiers pavillonnaires concentrés pour la plupart dans les quartiers nord de la ville. Leur intégration se faisait à travers l'enracinement dans les lieux de travail et d'habitat selon un modèle usine - habitat typique du nord de la France au début du siècle. Mais surtout (...) "l'adoption des nouveaux arrivants par la collectivité d'accueil s'effectuait par leur entrée dans des communautés de quartier qui étaient tout à la fois des communautés de travail et d'habitat" (Césari J., 1993, "Les quartiers nord de Marseille : ni banlieues, ni ghettos mais...", in *Panoramix*, vol.2, n.12, p.31.

⁶ Par exemple, à la fin des années 1920, une correspondance importante est remarquée entre la mairie et des regroupements d'habitants et de propriétaires, tels le « Syndicat de défense des Intérêts de quartier de la Madeleine » ou « le Syndicat des Intérêts locaux des quartiers Magnan ». Ces groupements demandent la prise en charge par la collectivité d'une partie des coûts liés à l'adduction d'eau. Si les services techniques rechignent à faire prendre à charge par la mairie une partie des travaux, ou l'acheminement des citernes, de peur que se généralisent ces octrois, le maire intervient directement pour subventionner ces travaux, ou acheminer l'eau. Archives municipales de Nice

actions des organisations ont représenté autant de moyens de socialisation à la politique par une activité à la fois idéologique et pragmatique de revendication des services minimaux vers les institutions municipales. Dans un contexte historique d'élargissement du suffrage et d'une entrée progressive des masses dans la vie politique, les comités de quartier ont ainsi été les protagonistes d'une demande croissante vers la municipalité ayant pour conséquence l'établissement de lieux d'échanges entre une partie de la population et les élus municipaux.

A Toulon les premiers Comités d'Intérêts Locaux (CIL) naissent dans les années 1920. Le développement des CIL à Toulon est le reflet des mutations urbanistiques conséquentes à l'arrivée de nouvelles populations ouvrières dans une phase de besoin de main d'œuvre des industries locales dans le sud de la France. Les vagues d'immigration et l'installation de nouvelles populations ont créé les conditions pour une urbanisation sauvage avec des lotissements construits dans l'urgence à proximité des usines et loin du centre ville⁷. Ces habitations souvent isolées manquent de services élémentaires, comme l'eau, l'électricité, la voirie et les égouts : « En 1920-21, les villes étaient repliées. Les mairies avaient peu de personnel ; dans les quartiers suburbains, les « villages », on avait très peu de contacts avec la ville » rappelle un ancien président de CIL, petit fils du fondateur du CIL des Routes.

La socialisation des besoins et la demande croissante de services ont donc donné lieu à des formes d'auto-organisation en groupement et associations (les CIL et les AIL parmi d'autres) qui ont représenté autant de moyens de socialisation à la politique par une activité à la fois idéologique et pragmatique de revendication des services minimaux envers les institutions municipales. Ces groupements, au départ souvent au caractère farouchement revendicatif, ont été les protagonistes d'une demande croissante vers la municipalité et le début, dans un contexte d'élargissement du suffrage, d'une entrée progressive des masses dans la vie politique et de l'établissement de liens d'échanges avec les élus et la municipalité.

A cette époque les CIL sont complémentaires des autres structures locales telles que les comités des Fêtes ou les cercles philharmoniques. Assurant la même fonction de sociabilité locale, ils sont cependant inspirés et créés par la gauche radicale-socialiste très anticléricale de l'époque, représentée entre autres par le député Pierre Renaudel⁸. L'historien Maurice Agulhon avait remarqué l'importance d'une tendance syndicaliste révolutionnaire existant à Toulon depuis le début du XX^e siècle⁹.

⁷ Les immigrés qui arrivaient dans la ville allaient souvent habiter dans les nouveaux quartiers pavillonnaires concentrés pour la plupart dans les quartiers nord de la ville. Leur intégration se faisait à travers l'enracinement dans les lieux de travail et d'habitat selon un modèle usine - habitat typique du nord de la France au début du siècle. Mais surtout (...) "l'adoption des nouveaux arrivants par la collectivité d'accueil s'effectuait par leur entrée dans des communautés de quartier qui étaient tout à la fois des communautés de travail et d'habitat" (Césari J., 1993, "Les quartiers nord de Marseille : ni banlieues, ni ghettos mais...", in *Panoramix*, vol.2, n.12, p.31.

⁸ « *Ceux qui n'avaient pas l'esprit socialiste s'abstiendraient* », ancien président de CIL, Toulon, 2002

⁹ Agulhon M., 1980, *Histoire de Toulon*, Toulouse, Privat.

Comités de quartier, culture du socialisme et développement des relations de clientèle à Marseille

L'histoire des comités de quartier en milieu urbain est liée à celle des caractéristiques sociales de la classe ouvrière méridionale et aux modalités de développement des relations clientélares dans les cultures politiques locales. Le radicalisme et le socialisme méridional pris en tenaille entre les tendances révolutionnaires communistes et anarcho-syndicalistes ont toujours été proche du mouvement des associations laïques composées de classes moyennes plus enclines à des revendications pragmatiques par l'établissement de liens personnalisés avec les élus et les responsables politiques.

A propos de Marseille, des auteurs comme Philippe Sanmarco et Bernard Morel ont remarqué que "(...) le déterminant de la formation de la communauté marseillaise, c'est bien l'intégration horizontale qui fait fi des oppositions traditionnelles de classes pour trouver d'autres types de solidarité"¹⁰. D'autres auteurs mettent aussi en évidence la fragmentation de la gauche marseillaise et l'attitude réfractaire du mouvement socialiste à penser ses relations sociales en termes de classe. L'importance de la formation d'un réformisme socialiste dès la fin du XIX^e siècle autour d'un mouvement d'associations locales implantées dans les quartiers et s'occupant de l'entraide aux populations, de l'amélioration des services et de l'habitat aurait été une des raisons de la division de la gauche et de l'expansion des relations clientélares¹¹. A cela on ajoute la tradition et l'importance historique des groupements d'éducation populaire, comme par exemple des Amis de l'Instruction Laïque associations d'entraide et d'organisation des loisirs pour parents et enfants des milieux populaires en développement constant à Marseille de 1878 aux années 1930¹². La tradition petite bourgeoise et la culture de l'entraide du socialisme et de l'associationnisme laïque marseillais sont des éléments importants de la structuration de l'espace politique dans la ville.

L'élection du socialiste Siméon Flaissières à la mairie de Marseille en 1892 (1892 à 1902 et de 1919 à 1931) et la période dite du « socialisme municipal » sont des moments révélateurs de l'expansion et l'enracinement des pratiques et relations clientélares dans la ville phocéenne. Si les municipalités libérales précédentes (dominées par les grandes familles de la bourgeoisie industrielle et négociante) avaient négligé les conditions de vie de la classe ouvrière¹³, la municipalité de Flaissières se montre au contraire très attentive aux aspirations populaires et ouvrières. Jean Viard remarque comme "pour la première fois, le pouvoir municipal, qui traditionnellement s'occupait peu des conditions de vie, et le mouvement associatif qui s'occupe de l'entraide s'associent. Cette fusion originale constitue la base de la tradition socialiste locale"¹⁴. La période du socialisme municipal est donc celle qui inaugure historiquement une distribution de plus en plus étendue de la part de la municipalité et de ses élus de services et de biens

¹⁰ Sanmarco Ph., Morel B., 1985, *Marseille. L'endroit du décor*, Aix-en-Provence, Edisud, p.35.

¹¹ Cfr. Bleitrach D., Lojkine I., Oary E., Delacroix R., Mathieu C., 1981, *Classe ouvrière et social démocratie : Lille et Marseille*, Editions sociales, Paris, pp. 36 et suivantes ; Chenu A., 1981, *Industrialisation, urbanisation et pratiques de classe : le cas des ouvriers de la région marseillaise*, Thèse de troisième cycle, Toulouse ; Olivesi A., 1973, *Contrastes sociaux et luttes politiques sous la Troisième République*, in Baratier E. (dir.), *Histoire de Marseille*, Toulouse, Editions Privat.

¹² Bleitrach D. et alii, 1981, *op. cit.*, pp.37-40.

¹³ Zalio P.P., 1999, *Grandes familles de Marseille au XX^e siècle*, Paris, Bélin, p.114.

¹⁴ Viard J., 1995, *Marseille, une ville impossible*, Paris, Payot, p.262.

collectifs et individuels aux électeurs. Malgré les moyens encore limités, elles commencent à distribuer des services collectifs (l'assainissement des quartiers, l'amélioration des transports, l'accès à l'école), à embaucher du personnel à la mairie, à attribuer des aides sociales. Tout cela finit par modifier le rôle et la fonction des élus municipaux, du maire et de ses adjoints. La possibilité croissante de distribuer des services est un facteur générant une fonction de médiation de ces élus entre les institutions et la population. Malgré le déclin du socialisme municipal, des habitudes s'installent, des pratiques s'institutionnalisent et l'élu prend progressivement le rôle de bienfaiteur et d'assistant social. Alain Chenu remarque que certains élus se construisent des véritables fiefs personnels par des pratiques clientélistes orientées par des couches populaires privées de traditions de lutte¹⁵.

Le processus historique de légitimation institutionnelle des comités de quartier

Malgré certaines différences entre Marseille, Toulon et Nice, le développement des comités de quartier intéresse, pendant le XX^e siècle, de manière croissante le pouvoir municipal. L'enjeu pour le pouvoir municipal est de double nature : avoir un relais auprès de la population afin de faire accepter l'action publique municipale et s'assurer une présence d'hommes « de terrain » capables de faire remonter une série d'informations vers la mairie. Les comités de quartier entrent ainsi durablement dans le paysage politique local et dans le système municipal. Ils s'institutionnalisent de plus en plus et deviennent, parfois au détriment d'autres structures associatives, fortement légitimes pour prendre la parole à propos du quartier et des choix d'aménagement des espaces publics. En même temps que le pouvoir municipal institutionnalise les comités de quartier, il fait en sorte d'en absorber et d'en amadouer son potentiel critique et sa capacité de politiser le débat public.

Le cas marseillais

Les opinions apparaissent assez concordantes pour affirmer que, dans les années 1960 et 1970, les CIQ sont devenus un des rouages du leadership de Gaston Defferre¹⁶. Le maire de Marseille et ses élus de l'époque en auraient fortement favorisé la création dans les différents quartiers en incitant des sympathisants socialistes (souvent des commerçants dans les quartiers du centre-ville) à fonder un comité là où ils habitaient. Pour mieux en contrôler et canaliser la force critique, les CIQ seront organisés à cette époque en fédérations d'arrondissements réunies à l'intérieur d'une Confédération Générale des C.I.Q. de l'agglomération marseillaise (qui affirme aujourd'hui regrouper environ 225 comités dont 198 dans la commune de Marseille)¹⁷. Au-delà des débats sur leur autonomie ou leur soumission au

¹⁵ Chenu A., 1981, *Industrialisation, urbanisation et pratiques de classe : le cas des ouvriers de la région marseillaise*, thèse de 3^e cycle, Université de Toulouse, pp.128-129.

¹⁶ Sanmarco Ph., Morel B., 1985, *L'endroit du décor*, Aix-en-Provence, Edisud ; Sanmarco Ph., Morel B., 1988, *Marseille: l'état du futur*, Aix-en-Provence, Edisud ; Rochu G., 1983, *Marseille, les années Defferre*, Paris, Alain Moreau, p.92 ; Marion G., 1989, *Gaston Defferre*, Paris, Albin Michel, p.208.

¹⁷ Le territoire marseillais est entièrement maillé par les CIQ, chacun ayant dans leurs statuts le tracé de leurs délimitations. Ce sont d'ailleurs les fédérations et la confédération générale qui

gouvernement municipal, les CIQ ont acquis une importance fondamentale grâce à la forte légitimité qui leur a été accordé par les pouvoirs publics, et en particulier par la municipalité. Des réunions régulières avaient lieu (et ont encore lieu aujourd'hui) entre les présidents de CIQ, regroupés par fédérations d'arrondissement, et le maire de Marseille. La mairie a fait d'un certain nombre de CIQ des partenaires privilégiés en ce qui concerne la vie et l'aménagement des quartiers (propreté, insécurité, circulation, espaces verts, etc.).

Le leadership defferrien a érigé les présidents et les responsables des CIQ en intermédiaires sociaux entre la population et l'institution municipale. Ainsi, en matière de demandes personnelles, les présidents de CIQ ont souvent été un des rouages des politiques clientélaires. Les archives municipales ainsi que d'autres travaux sur les CIQ autour de la rue de la République à Marseille le confirment¹⁸. Les nombreux courriers que nous avons consultés mettent en évidence le rôle du président du comité comme médiateur clientélaire entre la mairie et les élus d'un côté et certains segments de la population de l'autre.

Monsieur V., couturier de la rue de la République écrit en 1974 au président du CIQ République-Colbert, Monsieur P., en lui demandant une intervention en sa faveur :

J'ai l'honneur de solliciter de votre haute bienveillance, votre avis favorable auprès de M. Defferre, afin que je puisse dans 2 ou 3 ans me loger pas très loin de mon magasin, qui existe, comme vous le savez, depuis plus de 33 ans. (...) Je connais, Monsieur le Président P., votre dynamisme, mais je connais aussi, Monsieur le président votre humanisme et je sais depuis de longues années déjà, que l'on ne s'adresse jamais à vous sans avoir une réponse satisfaisante (...)”¹⁹.

Suite à ce courrier le président P. s'adresse à Gaston Defferre en lui soumettant cette même requête :

Monsieur le Député-Maire et Cher Président,

Je fais appel à votre bienveillante attention comme de coutume en faveur de Monsieur V., vice-président du Comité d'Intérêt de Quartier République-Colbert. Depuis 1947 où j'ai recommandé Monsieur V. au parti, il a toujours prouvé sa fidélité. Je serais heureux en récompense du dévouement au sein du parti, du comité d'intérêt de quartier et de membre de bienfaiteur de nos œuvres sociales, que satisfaction lui soit donnée. Avec mes remerciements anticipés (...)”²⁰.

Le contenu de ces lettres montre que de telles interventions sont ordinaires et que le lien de ces présidents avec le Parti Socialiste est souvent très fort. Les présidents de CIQ sont des relais pour les demandes en provenance de la population. Voici comment Mlle Orsoni, directrice du cabinet du maire de Marseille écrit à M. Malatesta, secrétaire particulier de Defferre pour lui communiquer la requête du président du CIQ Menpenti :

M. Lagoute, président du CIQ de Menpenti, ami personnel de Vigouroux recommande le cas de M. Colleoni (7^{ème} arrondissement) (...) qui a été éboueur temporaire cet été et qui aimerait obtenir un emploi à la mairie de Marseille (gardien, éboueur, manœuvre)²¹.

négoient suite à des conflits d'attribution. L'acteur principal de cette réorganisation est René Olmeta, issu du monde associatif et qui sera président de la Confédération de 1965 à 1977. René Olmeta a été le candidat de la gauche plurielle (battu) aux élections municipales de Marseille de mars 2001 face au maire sortant Jean-Claude Gaudin.

¹⁸ Mattina C., 2004, “L'intermédiation politique des présidents de comités d'intérêt de quartier : le territoire de la notabilité”, in Fournier P., Mazzella S. (dir.), *Marseille, entre ville et ports. Les destins de la rue de la République*, Paris, La Découverte, pp.82-96.

¹⁹ Archives du C.I.Q. République-Colbert-Sadi Carnot, 1974.

²⁰ Archives du C.I.Q. République-Colbert-Sadi Carnot, 1974.

²¹ Série 805W22, dossiers particuliers - cabinet du maire, archives municipales de Marseille, 1983-1986.

Fidéliser les présidents de C.I.Q. est un moyen de retrouver des points de repère stables dans les différents quartiers et territoires de la ville. La médiation clientélaire est en outre une fonction qui contribue à augmenter la notoriété, à asseoir la légitimité et à construire la notabilité d'un président de C.I.Q. Cet environnement de relations clientélares horizontales est une des ressources que les présidents des C.I.Q. peuvent utiliser pour faire la jonction verticale entre la population locale et les élus municipaux. Mettre en valeur sa « clientèle sociale » dans le quartier permet de montrer aux élus qu'on a une assise importante sur le territoire.

Mais la médiation clientélaire n'est pas la seule manière de donner un rôle privilégié à ces présidents de C.I.Q. Gaston Defferre a toujours fait très attention à fournir une reconnaissance publique à ces hommes. De manière assez régulière, la mairie s'employait - et elle le fait encore aujourd'hui - à la mise en place de cérémonies comme la remise de la Médaille de la Ville de Marseille et à d'autres type de remerciements symboliques. Le quotidien *Le Provençal* a été un moyen essentiel de la notabilisation des présidents de ces comités. De manière quasi-systématique, les différentes actions des C.I.Q. en faveur de l'amélioration du cadre de vie, en matière d'aménagement urbain, de propreté ainsi que les activités de fonctionnement habituelles de ces associations (réunions, assemblées générales) étaient relayées par *Le Provençal* dans les pages « vie des quartiers ». Consacrer à ces présidents de comité une photo dans le journal et un article relatant leurs initiatives et actions était le principal moyen d'accroître leur notoriété et notabilité auprès des populations et des institutions.

Le cas toulonnais

A son arrivée dans la vie politique toulonnaise, Marius Escartefignes, s'inspirant du socialisme municipal de Flaissières à Marseille, s'intéresse directement aux premiers CIL et en fait un lieu de rencontre avec les Toulonnais pendant sa campagne électorale. Une fois arrivé au pouvoir, et pendant les années 1930, la relation des CIL à la Mairie est constituée sur un modèle toujours en cours actuellement : le CIL rédige son cahier de doléances et le transmet à la Mairie environ deux mois avant la tenue de son Assemblée générale annuelle. Pendant ce temps, le directeur des services techniques de la ville fait circuler les demandes auprès de ses services, et prépare une réponse aux questions posées. Lors de l'assemblée générale, un élu est présent au coté des techniciens et expose les solutions proposées. L'intérêt qu'Escartefignes porte à ces comités d'intérêt local éveille celle des milieux notabiliaires constitués, que sont les francs-maçons, l'église catholique et la hiérarchie militaire. Prenant l'initiative de la création de comités dans d'autres secteurs, leurs efforts aboutissent à la généralisation rapide de ces associations, qui se placent immédiatement dans le schéma de relation avec la mairie, conçu par Escartefignes pour les premiers CIL. Ainsi, avant la guerre, l'ensemble de la ville est couverte par la toile des CIL.

Dans la période d'après-guerre, les comités deviennent des acteurs importants pour les interventions de restructuration et d'amélioration des conditions de vie après les destructions de la guerre. Des liens étroits se nouent entre les comités et la mairie autour des travaux de restructuration et d'équipement des quartiers, selon les modalités de collaboration définies avant guerre. L'action souvent

bénévole et volontariste des membres des comités à travers les fameuses « équipes de chocs » des années 1946-1950 a été très importante pour le rétablissement de meilleures conditions de vie dans la ville. La mairie et leurs adjoints appuyaient ouvertement ces actions en établissant en accord avec les comités des cahiers des charges pour l'intervention dans les quartiers. C'est dans ce contexte d'après-guerre que Maurice Arreckx accède au pouvoir municipal. Il va utiliser l'ensemble des ressources publiques pour devenir l'homme fort de Toulon, en éliminant ses concurrents qui auraient pu être basés sur des fiefs territoriaux anciens, et en rebâtissant ces fiefs autour des cantons, par le biais du service des interventions cantonales créé en Mairie. Maurice Arreckx n'a donc pas besoin des CIL pour asseoir son pouvoir, mais en héritant de leur organisation, il va faire en sorte de les maintenir dans un rôle d'interlocuteurs techniques de la municipalité.

Les revendications des CIL sont extrêmement feutrées, et inscrites dans la routine de la gestion municipale, sans que jamais leur opposition ne soit gênante pour les services de la Ville. En institutionnalisant ses relations avec les CIL, le maire ne supprime pas les relations personnelles, mais il cherche à mieux cadrer, et finalement à limiter l'influence et la force critique potentielle des CIL. Voici comme un élu local nous retrace cette phase historique : *« Il y a à peu près 20 ans, le maire Arreckx a favorisé la création des CIL. Dans son esprit, cette initiative était destinée à flatter l'opinion et l'ego de quelque personnalité forte dans les quartiers qui étaient essentiellement des agents électoraux auxquels il fallait donner de la reconnaissance. La délimitation des CIL était faite en commun accord entre ces personnalités et le maire. Cela s'inscrivait aussi dans un quadrillage et un contrôle du territoire fondé sur les délimitations des cantons. Les 7 ou 9 conseillers généraux avaient tous leur canton dans la communes de Toulon et il n'y avait pas de cantons à cheval entre Toulon et une autre commune. Les conseillers généraux géraient les cantons un peu comme des fiefs, ils régnaient sans partage²² ».*

Le maire stimule donc et en même temps contrôle la mise en place d'instances associatives de quartiers qui lui permettent de canaliser des foyers possibles de contestation en même temps qu'il a des relais sociaux et politiques sur le terrain. Des notables locaux, comme souvent des militaires à la retraites ou des commerçants sont ainsi officiellement reconnus et renforcés dans leur notabilité. Ces stratégies sont principalement le fait de cadres militaires à la retraite, mais l'encadrement administratif et technique des CIL par la Mairie empêche ces leaders d'en faire des bases de mobilisation et de support électoral. C'est pourquoi de nombreux acteurs actuels évoquent des CIL très peu politisés à cette époque, en ce sens qu'ils n'étaient pas des instruments de lutte politique. D'ailleurs, il est intéressant de remarquer que chez ces acteurs qui évoquent une plus récente politisation des CIL à Toulon, on considère la proximité des CIL à la mairie comme quelque chose d'a-politique.

²² Entretien avec H. C., conseiller régional UMP de Toulon.

Le cas niçois

A Nice, le rôle politique et social des comités de quartier apparaît globalement plus faible qu'à Toulon et à Marseille. Leur institutionnalisation dans la vie politique municipale apparaît plus fluctuante et sujette aux contingences historiques. Si aujourd'hui on en dénombre 51²³, les comités de quartier niçois ont rarement, contrairement à leurs voisins marseillais ou toulonnais, plus de trente ans d'existence à leur actif. De même, leur organisation géographique reste anarchique et conflictuelle, plusieurs comités pouvant exister sur un même quartier, aucune structure fédérale ou confédérale n'étant connue à ce jour à l'échelle de la ville. Ces différences traduisent la moindre importance que le personnel politique niçois a conféré à ces structures associatives, face à d'autres groupes et réseaux constitués dans la ville sur lesquels ils se sont appuyés. On pense notamment aux lieux de réactivation de l'identité nissarde (clubs nautiques, jeux de boules), aux groupements socioprofessionnels (CCI, association de commerçants...), très intriqués avec le pouvoir municipal, et aux réseaux occultes (franc-maçonnerie)²⁴.

Le rôle des comités ne peut évidemment être traité indépendamment du leadership politique « médeciniste » qui a gouverné la ville de 1928 à 1965. Elu de 1928 à 1944, puis de 1947 à 1965, Jean Médecin entretenait plutôt une image de notable, « calme, posé droit et sec ; il promenait partout une allure de grand seigneur, pensif et élégant »²⁵, qui impressionnait le peuple Niçois. Ayant toujours un discours policé fait pour le patriarcat, il s'adjoignait aussi les suffrages populaires par une politique qui se mettait à leur écoute, notamment par « un ravaudage permanent du maillage de proximité. »²⁶ Est ainsi décrit ce que beaucoup appellent le « système Médecin » qui entrecroise, tout en les laissant imperméable aux autres, les différents réseaux existants dans la ville: « *De 1928 à 1942, Médecin avait accumulé une énorme clientèle. Il l'avait fidélisée à travers des réunions avec des présidents de comités de quartier, et des groupes corporatifs. (...) Médecin met des hommes à lui partout, pour noyauter.* »²⁷.

Ce tissage du réseau s'appuie en partie sur les comités de quartier, qui correspondent à sa clientèle de commerçants et bourgeois, et qui sont « *le rouage militant* » du système, autant que « *les institutions municipales caritatives, sportives, communautaires, culturelles et les sociétés d'économie mixte, en sont les rouages sociaux et économiques* »²⁸. S'il n'y avait à l'époque aucune structure permanente de gestion des doléances au sein de la mairie, est plutôt décrit une pratique de réception prioritaire des présidents de comités de quartier : « *De tout temps les comités de quartier ont servi de courroie de transmission avec la Mairie. C'étaient des notables, des notables charitables qui s'occupaient une fois l'an d'un Noël pour les petits vieux, avec des dons de la mendicité associative. Voilà c'était s'occuper des merdes de chien de quelques petites nuisances et la vie s'écoulait paisiblement. On était notable.* »²⁹. De même, un élu est systématiquement présent aux assemblées générales annuelles, dans lesquelles il

²³ Source : Ville de Nice

²⁴ Tafani P., 2003, *Les clientèles politiques en France*, Editions du Rocher, Monaco, Chap. III.

²⁵ Tafani P., 2003 *op. cit.*

²⁶ Tafani P., 2003, *op. cit.*

²⁷ Entretien avec J. I., ancien conseiller municipal de Nice, médeciniste.

²⁸ Pierre Tafani, *op. cit.*, p. 165.

²⁹ Entretien avec Monsieur B., président du comité de quartier du Port.

répond directement aux problèmes du quartier. Elles sont aussi le lieu de réactivation de l'identité niçoise, dans lesquelles il peut parler en niçois, signe d'une proximité et d'une connivence avec son électorat. Jean Médecin bâtit ainsi son pouvoir à partir d'un clientélisme bon enfant, mais systématique, dirigeant la mairie par une gestion prudente de bon « *père de famille* ».

Après la mort de Jean en 1965, son fils Jacques prend la tête de la municipalité et c'est une modalité de gestion qui se dessine. Entre la fin des années 1960 et la deuxième moitié des années 1970, les comités de quartier sont alors quelque peu abandonnés par la municipalité. C'est en ce moment que se vérifie une nouvelle période d'expansion démographique et de changement social dans la ville. Profitant d'un relâchement du contrôle municipal, de nouveaux comités se créent sur ou sont réactivés : « *Avec la transformation, l'urbanisation on s'est aperçu que les comités pouvaient devenir des structures favorisant l'expression des gens et en même temps une force de proposition. Nous on a pris ce virage. On est rentré dans le comité existant et on a modifié les statuts en 1981* »³⁰. Cependant, cette période de relative autonomie ne va pas durer. La venue de Jean Icart en 1977 au sein de l'équipe de Jacques Médecin va entraîner une reprise en main des comités de quartier par l'appareil municipal : « *J'ai été durant 6 ans adjoint aux comités de quartier à la municipalité, durant la mandature de Jacques Médecin. Au bout de quelques mois, je me suis aperçu que Jacques, se désintéressait des comités de quartiers, il ne foutait rien. C'est moi qu'il ait convaincu de l'intérêt de travailler avec eux.* »³¹. En fin stratège, il va systématiser les liens de réciprocité entre la mairie et les comités : « *J'offrais des affiches, 2 pages de journal, des services qui pouvaient les intéresser (...) Il y avait la stratégie électorale, mais aussi l'intérêt du quartier. Quand on n'est pas complètement con, si on a la mairie, on ne la perd plus. On met des présidents de comités de quartier dans la commission municipale, et ils sont fiers comme Astrakan. (...) 50% des présidents de comités de quartier espèrent faire une carrière politique, mais peu réussissent. Ce qu'ils aiment, c'est être reçu dans le 1/4 d'heure quand ils ont un problème à régler, être reçus comme des ministres.* »³². Rudy Salles reprendra ce poste de 1983 à 1995 et amplifiera le système mis en place par Jean Icart : « *J'ai été adjoint au maire de 1983 à 1995, et j'étais chargé des relations avec les comités de quartier. J'ai beaucoup travaillé ce dossier durant ces 2 mandatures, et cela a été très formateur : les comités de quartier sont les yeux et les oreilles de la municipalité, ils permettent d'être informés sur ce qui se passe dans les quartiers et c'est en même temps un élément de contre-pouvoir, même si certains sont contents d'être proches de la municipalité*³³.

Cette reprise en main peut aussi se traduire par des entreprises de déstabilisation ou de reconquête des territoires urbains dans lesquels les comités de quartier avaient leur autonomie. Créer des comités concurrent peut faire partie de ce type de stratégies : « *On a gêné les pouvoirs en place. Avant le comité était seul sur le quartier puis comme par hasard on a créé un comité qu'ils ont appelé Diabes Bleues-Riquier pour bouffer sur notre Nord et puis ils ont créé un comité Port-Riquier pour nous bouffer sur notre Sud et puis ils ont créé B les 3 R puis*

³⁰ Monsieur B., président du comité de quartier du port.

³¹ Entretien avec J. I., ancien conseiller municipal médeciniste.

³² Entretien avec J. I., ancien conseiller municipal médeciniste.

³³ Entretiens avec R. S., conseiller municipal de Nice.

Beaumont etc. Port Riquier c'était Ilène Médecin la marraine. Nous, on a continué. On entend plus parler d'eux sauf au moment des élections. »³⁴.

³⁴ M. B., Comité de quartier du Port

Conclusions comparatives

Un modèle commun de formalisation des relations comités / mairie

C'est dans les années 30 à Toulon qu'apparaît pour la première fois dans nos sources historiques le processus complet de revendication d'un CIL auprès de la Mairie :

Fin 1938, le CIL des quartiers Armand-Barbès, Fort-Blanc Pré-Fauchier adresse à la Mairie, à savoir à l'adjoint aux travaux et au conseiller municipal "délégué du quartier", un cahier de revendication imprimé. Celui-ci fait le bilan des travaux effectués au cours de l'année écoulée, liste les travaux à réaliser l'année suivante, et comporte un texte d'introduction ainsi qu'un bulletin d'adhésion. Il donne rendez-vous à l'assemblée générale du CIL où ces différents éléments seront discutés.

Les descriptions postérieures à cette date sont très similaires. Que ce soit dans la période de l'après guerre à Toulon, puis au moment de la création des bureaux des CIL (Toulon), ou des CIQ (Marseille), puis à la création de la délégation aux quartiers à Nice, et plus récemment encore lors du renforcement du service des interventions cantonales à Toulon, c'est le même fonctionnement que l'on observe :

Le comité définit la date de son assemblée générale en accord avec la Mairie de manière à garantir la présence d'un élu, voire du Maire. Plusieurs semaines avant cette assemblée (deux mois à Toulon), le comité envoie par écrit la liste de ses revendications qu'il souhaite aborder en assemblée. Les services techniques de la Mairie se répartissent ces questions et, d'abord sous l'impulsion du directeur des services techniques, puis à partir des années 60 sous l'autorité de fonctionnaires municipaux spécialisés, ils obtiennent des réponses techniques précises de la part des services et des élus concernés. Lorsque cela apparaît nécessaire, le fonctionnaire organise une visite du quartier pour les élus, avec le président de comité. Ce sera d'ailleurs l'élu qui fournira les réponses oralement lors de l'assemblée.

Tout au long de l'année ensuite, le comité entretient des rapports réguliers avec les services techniques et les élus, essentiellement par courrier (il lui arrive d'inviter les élus pour une réunion lorsque l'ordre du jour le justifie). Le compte rendu des échanges de courrier occupe donc une place importante dans le déroulement des réunions des comités. C'est à nouveau à Toulon, dans la période d'après guerre, que l'on trouve les traces de ce que deviennent les courriers des CIL au sein des services municipaux : ils sont annotés par le directeur général des services techniques, et répercutés vers les services compétents, avec une mention "Urgent" lorsque le problème signalé paraît prioritaire. Peu à peu, le traitement de ces courriers devient de plus en plus systématique.

Enfin, le dernier élément du modèle des relations formelles entre les comités et la municipalité est le traitement des revendications des comités dans la presse. Des pages sont consacrées aux quartiers dans les quotidiens locaux, qui sont l'occasion d'évoquer le travail et les revendications du comité. On y voit généralement le président photographié en portrait ou sur le site de l'un des problèmes soulevés par le CIL. Ces pages reflètent assez bien les volontés du CIL et ne mettent pas trop en avant la politique municipale : elles sont plus l'occasion de la reconnaissance du

rôle des comités dans l'action publique, et de leur pouvoir d'interpellation du politique.

Ces trois éléments, la préparation de l'assemblée générale, les échanges de courrier et les pages "quartier" de la presse, définissent le *modus operandi* des relations "ordinaires" des comités avec les municipalités. Pour autant, si les trois villes ont connu ce système, seules deux d'entre elles, à savoir Marseille et Toulon, l'ont vu persister dans le temps. A Nice, il n'y a pas de continuité historique : les comités existant aujourd'hui sont beaucoup moins anciens que dans les autres villes, et les relations formelles avec la municipalité n'ont été entretenues que pendant des périodes relativement courtes, essentiellement entre 1975 et 1995.

Une double légitimation

A Marseille, à Toulon et à Nice, les comités de quartier ont acquis, même si avec une intensité différente, un rôle politique et social et une double légitimation. Tout d'abord une légitimation de nature territoriale. Le fait de s'ériger en association représentant un territoire avec des délimitations et des frontières précises et se réclamant compétent sur tous les problèmes de ce territoire leur donne une légitimité à s'exprimer au nom du quartier et à se réclamer comme représentant de toute la population. Cela leur donne un plus grand pouvoir d'évocation par rapport à d'autres associations qui ne se réclament pas forcément d'un territoire précis. La deuxième légitimation, nous l'avons vu, est de type institutionnel. Le pouvoir municipal a très souvent trouvé une grande convenance à avoir des relations étroites avec les comités de quartier à la fois pour recueillir de l'information du terrain et pour en faire un relais fonctionnel à l'acceptation des politiques municipales ou un allié pendant les campagnes électorales. Cela n'implique pas pour autant que les comités de quartier soient systématiquement inféodés à la municipalité³⁵. Afin d'éviter toute simplification, il ne faut pas considérer les comités de quartier ni comme un courroie de transmission, ni comme un contre-pouvoir³⁶. Si ces deux formes de légitimation les lient fortement à la municipalité, ils ont d'autre part aussi la capacité de soulever des questions politiques concernant leur territoire ou les enjeux d'aménagement concernant le reste de la ville.

Les légitimations territoriale et institutionnelle cachent toutes les deux un autre type de légitimation concernant essentiellement les présidents de comités de quartier en tant qu'individus : une légitimation notabiliaire. Les présidents de comités sont souvent des notables qui se sont construit une notoriété dans la société locale grâce à la fois à leur présence et action dans le quartier (visibilité et capacité de médiation) et à la reconnaissance publique et institutionnelle que la mairie ou les médias (les quotidiens locaux) leur ont donnée. Une légitimation notabiliaire qui a donc ses racines dans le passé.

³⁵ Neveu C., 2001, "Les comités de quartier de Roubaix aux prises avec la politique de la ville. Un exemple d'associations phagocytées par la municipalité", in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 89, p. 79-85.

³⁶ Rangeon F., 1999, "Les comités de quartier, instrument de la démocratie locale ?", in CRAPS-CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp.329-345.

Or, la récente création des nouveaux conseils de quartier porte en soi deux nouveautés qui pourraient amener à la redéfinition et à la remise en question de cette légitimation notabiliaire. Premièrement, le processus croissant de formalisation des rapports entre mairie et comités, que l'institution des conseils de quartier implique, finit par insérer un caractère d'incertitude et de déstabilisation dans les rapports entre présidents de comités et élus municipaux. Habités à des réunions à la mairie en face à face avec le maire ou à des rapports interpersonnels avec les élus, les présidents de comité se voient contraints à partager les questions de la proximité avec d'autres acteurs. Deuxièmement, l'ouverture des conseils de quartier à des associations autres par rapport aux comités et non liées à un territoire ouvre un espace concurrentiel dans les relations historiquement privilégiées entre les comités et la mairie.

Ce détour historique a montré l'importance de la volonté politique, qu'elle provienne de la municipalité ou d'un autre pouvoir, dans la constitution des structures de participation infra-communales. Rares sont en effet les exemples, même s'ils existent, de mobilisations locales qui réussissent à se constituer en interlocuteurs incontournables et durables.

Au départ, l'émergence des comités dans ces trois villes est spontanée ; principalement située dans les secteurs périurbains, elle est liée à des revendications en termes d'équipements publics (assainissement, adduction d'eau, voirie, transports...) ou à la contestation de mutations urbaines (densification, destruction du patrimoine...)³⁷. Ensuite, une fois le problème réglé ou du moins entendu, la vie du comité s'observe principalement dans les relations épistolaires qu'il entretient avec la mairie et qui portent le plus souvent sur les problèmes quotidiens du quartier. Le président du comité est à ce titre un pivot de cette relation, qui, parfois, en échange d'une position de notable local, défendra les intérêts de la mairie. L'assemblée générale demeure un moment capital dans l'année, judicieusement préparé par l'élu, et où il se fera fort de répondre à toutes les questions. Le comité devient alors un enjeu électoral. Par exemple à Marseille, il est de notoriété publique que « un CIQ vaut 500 voix » ! Mailler le territoire de la ville de telles structures permet d'asseoir son pouvoir en termes d'influence et d'actions de proximité, les comités étant « les yeux et les oreilles de la mairie ». Ainsi, de rassemblements revendicatifs, les comités évoluent en structures inféodées ou disparaissent.

Le comité acquiert alors un statut de quasi-institution municipale. Il cumule un certain nombre de rôles, que sont la gestion urbaine de proximité, le maintien de la convivialité locale, la représentation de la population lors des consultations sur les projets d'aménagement, la publicité, voire la mise en œuvre des projets

³⁷ Voir en particulier l'étude réalisée par Cesare Mattina : *Des médiateurs locaux : les présidents des CIQ autour de la rue de la république* in « Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans le région urbaine marseillaise », Ed. Maison Neuve Etlarose, 2001.

municipaux. A cette légitimité sociale s'ajoute son ancienneté qui lui donne une légitimité historique très forte. De la sorte, il devient incontournable, et peut même, en cas d'opposition à la mairie sur un projet, faire entendre sa propre voix, tout en gardant les fonctions qui lui incombent. Cependant, même si ce cas a été observé à Marseille et à Toulon, il reste très marginal car les élus font en sorte de conserver l'obédience de ces structures par leur présence dans tous les moments stratégiques ou par l'intimidation des responsables.

Deuxième partie :

Les enjeux d'une nouvelle distribution du pouvoir dans la ville : les Conseils de quartier

L'analyse comparative entre les trois villes montre des situations assez différentes quant à la redéfinition du rôle des comités de quartier et donc plus en général quant à la redéfinition des notabilités politiques au sein de la société urbaine. La situation diverge assez radicalement entre Nice et Toulon d'un côté et Marseille de l'autre. Dans les deux premières villes, l'introduction des conseils de quartier détermine une remise en question du rôle traditionnel des comités et de leurs relations privilégiées avec le pouvoir municipal. En revanche, à Marseille, le refus de Jean-Claude Gaudin d'appliquer la loi traduit la volonté de ne pas toucher ni à la relation étroite entre CIQ et mairie, ni au maillage très structuré des comités sur le territoire marseillais.

I. Les Conseils de quartier et leurs jeux d'échelle

I.1) L'échelle du Canton : la proximité vue par le haut

Dans chacune des trois villes, la création des Conseils, ou des CICA³⁸ pour Marseille, part d'une volonté des pouvoirs publics, à contrario des comités, qui étaient issus d'une initiative des habitants de se regrouper. Pour autant, le conseil ou le CICA désire fédérer les volontés du territoire et demeurer à un niveau préhensible pour les habitants. Par ailleurs, il s'agit de se détacher du référentiel territorial de gestion existant, le comité, dont le trop grand nombre ne permettrait pas une prise en main par l'échelon administratif et diluerait par trop la gestion efficace attendue. La recherche de cet intermédiaire, entre la proximité cognitive et la subsidiarité technique, donne pour les trois villes des résultats comparables. Appelés conseil de secteur, conseil de quartier ou CICA de quartier, ils regroupent des entités urbaines d'environ 30 000 habitants, qui curieusement sont comparables, en terme d'échelle, à la taille des cantons urbains.

Plusieurs hypothèses peuvent être émises pour expliquer cette concordance. D'une part, on sait que les communes se sont beaucoup interrogées lors de la mise en place des Conseils de Quartier, et ont cherché des modèles dans les villes qui avaient déjà appliqué la loi (Colloque de Mulhouse de l'AMGVF³⁹). Le fait que les Conseils de Quartiers constituent de nouvelles instances dont la loi ne définit pas précisément les modalités concrètes de leur formalisation (nous avons vu qu'une très grande marge de liberté est laissée au pouvoir municipal) a pu inciter un comportement mimétique des municipalités. En effet, de nombreux modèles issus de la théorie des jeux montrent qu'en l'absence d'information, ou tout du moins lorsque les renseignements dont ils disposent sont insuffisants, les individus cherchent à compléter leur information auprès d'autres personnes pour effectuer leur choix. Il arrive cependant qu'il ne soit pas possible d'obtenir d'information privée directement auprès des autres agents ; dès lors, il devient optimal d'observer les choix des autres joueurs et d'en tenir compte, puisque ces choix

³⁸ Comité d'initiative et de Consultation d'Arrondissement

³⁹ Association des maires des grandes villes de France

traduisent leur information privée. Un exemple⁴⁰ illustre parfaitement ce type de situation « d'influence informationnelle » : Un feu se déclare dans une pièce, les individus ayant le choix entre deux portes : l'une permet d'échapper à l'incendie, l'autre est une voie sans issue. En l'absence d'information, le choix revient à ouvrir une porte au hasard et faire confiance en la providence. En revanche, si quelqu'un a ouvert une porte précédemment, il devient rationnel de l'imiter et d'ouvrir la même porte (plutôt que d'effectuer un choix aléatoire) : il est en effet possible que cette personne ait bénéficié d'une information privée sur le bon choix à faire. Dans ce cas, le comportement mimétique permet de capter cette information et d'ouvrir la bonne porte. Dans le cas contraire, la stratégie d'imitation revient à faire un choix aléatoire, comme précédemment. Le comportement mimétique est donc ici optimal, puisque, dans le pire des cas, il permet d'obtenir le même résultat qu'un choix aléatoire et, dans le meilleur des cas, d'ouvrir la bonne porte. Dans ces situations de « cascade informationnelle »⁴¹ ou encore « d'avalanche informationnelle »⁴², le comportement rationnel des agents tend à l'uniformisation, puisqu'il est optimal pour chacun d'imiter le comportement de ses prédécesseurs. Banerjee parle ainsi de « comportement de meute »⁴³. Nous avons pu observer ce type de comportement mimétique dans la mise en place des Conseils de Quartier à Toulon et Nice, comme l'illustrent les propos suivants d'une élue de la municipalité toulonnaise :

« Pour la mise en place des conseils de quartier, je suis allé voir le travail d'autres villes comme Nice. Je me suis renseignée auprès des collègues d'autres collectivités. Sur le site Internet de l'Adels, j'ai trouvé des indications intéressantes. (...). J'ai tenu compte de ce qu'a fait Toulouse, là c'était bien, très démocratique, mais ils ont mis beaucoup trop de gens dans les conseils de quartier. »

D'autres éléments, que le comportement mimétique des acteurs, peuvent expliquer la convergence des échelles géographiques des Conseils de Quartier. Ainsi, la science politique nous enseigne ainsi que le métier d'élus se forge pour une grande part autour de la transmission de savoir et savoir-faire entre élus et on peut penser que des conseils ont été formulés entre élus communaux et ceux des cantons de la ville, s'ils ne sont pas parfois les mêmes. Or, l'élus cantonal urbain a acquis une longue pratique de la gestion de l'interface entre l'entretien d'une proximité avec la population et l'utilisation des ressources institutionnelles globale. Il peut, de fait, être d'utile conseils auprès des figures politiques locales prédominantes dans l'application d'une nouvelle politique publique. Le Conseil de Quartier emprunte dès lors aux autres formes de pouvoirs urbains, au moins dans l'échelle, par un système de transmission informel entre élus cantonaux et communaux.

⁴⁰ Orléan A., (1998-a), « Informational Influences and the Ambivalence of Imitation », in Lesourne J., Orléan A. (eds.), *Advances in Self-Organization and Evolutionary Economics*, London, Economica, pp. 39-56.

⁴¹ Bikhchandani S., Hirshleifer D., Welch I., (1992), « A Theory of Fads, Fashion, Custom, and Cultural Change as Informational Cascades », *Journal of Political Economy*, vol. 100, n° 5, pp. 992-1026.

⁴² Jeitschko T.D., Taylord C.R., (1999), « Local Discouragement and Global Collapse : A Theory of Information Avalanches », *4th Workshop on Economics with Heterogeneous Interacting Agents*, Facoltà di Ingegneria, University of Genova, Italy, 4-5 June, 28 p.

⁴³ Banerjee A.V., (1992), « A Simple Model of Herd Behavior », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, n° 3, pp. 797-817.

De la même manière, le découpage des Conseils de Quartier s'inscrit dans cette logique descendante du pouvoir urbain vers ses administrés. Décrétée par le haut, sans concertation publique, la définition des périmètres des Conseils constitue une première entorse à des instances qui ont été promulguées par la loi pour favoriser le développement de la citoyenneté.

A Toulon, par exemple, le travail de découpage territorial a été réalisé en interne à la mairie, sans concertation formelle avec les CIL ou tout autre représentant de la population. Pour tenir compte du sentiment d'appartenance et de la dimension historique de la notion de quartier, l'équipe municipale s'est appuyée sur une carte de la ville de 1946 et a impliqué le service Vie des Quartiers qui avait réalisé un travail sur l'histoire des quartiers Toulon : « *Pour la délimitation des secteurs, le travail a été fait en interne à la mairie. Nous avons pris un plan de la ville de Toulon et nous avons réuni les élus le plus au contact avec la population pour déterminer les secteurs.* »⁴⁴ A Nice, les 8 circonscriptions administratives ont été définies à partir de considérations historiques et culturelles, comme les 44 quartiers figurant sur certaines vieilles cartes de la ville, mais aussi à partir de critères topographiques ou urbains.

1.2) Les registres de la proximité : critères invoqués pour le découpage des conseils

Si la dimension des Conseils s'avère équivalente d'une ville à l'autre, les découpages, et les registres de légitimation de ces découpages, rendent compte d'une importante disparité. Ces différences tiennent autant des contextes socio-politiques propres aux territoires urbains sur lesquels sont appliqués ce nouveau dispositif, qu'à la manière dont chaque municipalité envisage ce nouvel outil dans l'ensemble des dispositifs de consultation déjà existant. Dès lors, le registre de la proximité invoqué par les collectivités ne revêt pas forcément le même sens, ou du moins les mêmes échelles d'intérêts et de contenus. Trois attentes ressortent du discours sur les dispositifs mis en place.

En terme de gouvernance tout d'abord, l'échelon du Conseil de Quartier est décrit comme le plus pertinent dans l'équilibre entre action urbaine, proximité sociale et citoyenneté. Il serait en quelque sorte la subsidiarité idéale dans la gestion urbaine de proximité. Les acteurs entendent en particulier derrière ce postulat une logique de proximité qui permet l'écoute des attentes et besoins locaux, mais qui en même temps s'affranchit des chapelles et intérêts particuliers locaux. L'échelle du Conseil de Quartier serait l'espace pertinent de définition de l'intérêt général urbain. Par exemple, à Nice, lors des élections municipales de 2001, l'un des axes de la campagne de Jacques Peyrat avait été la proximité. Ce souci affiché de rapprocher l'élu du citoyen se matérialise par une réflexion sur l'organisation des services municipaux et la mise en place du processus dit de « territorialisation » de la ville de Nice, dès la fin de l'année 2001. La territorialité a pour ambition de réformer l'administration municipale à travers le découpage de la ville en 8 secteurs géographiques, baptisés « territoires ». A Marseille, « *on leur a dit que les*

⁴⁴ Adjoint au Maire de Toulon délégué à la Vie de quartier, Relations avec les CIL, Développement des services publics de proximité, Interventions sur le domaine public.

transferts de compétences aux mairies de secteur leur permettraient d'être plus efficaces dans leurs négociations [aux CIQ] »⁴⁵.

L'échelle des Conseils donne une capacité de dépassement du tout généraliste, qui demeurerait l'apanage des comités de quartier. Dans ce nouveau lieu peut s'envisager une approche thématique des problématiques urbaines. Par exemple à Marseille, « *Les CIQ n'ont pas accepté d'être phagocytés dans les CICA car les CICA c'est des thèmes alors que le CIQ c'est général* »⁴⁶. L'approche thématique se veut une manière d'aborder le problème en profondeur et de faire rupture avec l'action symptomatique qui prévalait dans les comités. Ici pourront enfin être traités les problèmes dans leur complexité et non s'arrêter aux simples règlements des petits problèmes du quotidien. Des similitudes peuvent par exemple être repérées d'un quartier à l'autre, faisant apparaître les mêmes causes de dysfonctionnement, et donc permettant l'application de règles ou de remèdes génériques.

Enfin, l'échelle du Conseil est aussi celle de la neutralité. Au delà de la question de la subsidiarité, on est davantage ici dans la gestion des susceptibilités des différents acteurs préexistants au Conseil. L'échelle et son positionnement sur le puzzle des légitimités locales, englobant ou juxtaposé, veulent ménager au mieux les systèmes de représentations locaux, ou du moins ne pas apparaître comme dominant ou faisant table rase des anciens acteurs du territoire. L'échelle et le pourtour de ce territoire confèrent ainsi un rôle au Conseil, qui vient en complémentarité des rôles tenus par les autres échelles de gestion urbaine. Ainsi, à Marseille, « *Au moment de la création des CICA en 95, dans nos relations avec les CIQ, on leur avait annoncé que leur rôle ne serait pas remis en cause.* »⁴⁷ A Toulon les critères, perçus comme objectifs lorsqu'on peut les chiffrer ou subjectifs lorsqu'ils font référence à une notion d'identité territoriale, n'épuisent pas l'ensemble des considérations ayant déterminé la délimitation des secteurs. En effet, l'existence d'autres découpages territoriaux semble y avoir joué un rôle non négligeable.

A Toulon, l'insistance avec laquelle les élus et techniciens expliquent qu'ils n'en ont pas tenu compte dans leur travail de délimitation des Conseils de Secteur incite à penser qu'une réflexion sur l'articulation entre les nouveaux Conseils de Secteurs et les autres découpages territoriaux était incontournable pour l'équipe municipale. La ville ne souhaite pas, en effet, entrer en conflit avec les CIL sur la question des Conseils de Secteurs. Ainsi, chacun des 52 CIL que compte la ville est représenté au sein de l'un des 10 Conseils de Secteurs. Officiellement, c'est donc la logique de projet sous-jacente au découpage en secteurs qui a incité la municipalité à ne pas tenir compte du découpage des CIL : « *On ne peut pas respecter les frontières actuelles des CIL : il faut une logique dans le découpage ; qui dit sectorisation dit aussi projet. Le découpage des secteurs par le maire et les élus gagne toute sa crédibilité car il est vraiment neutre* »⁴⁸ De même, alors que la loi de démocratie de proximité utilise le terme de « Conseils de Quartiers », la ville de Toulon a décidé de créer des « Conseils de Secteurs ». Les premiers entretiens

⁴⁵ Adjoint au Maire du 15-16^e arrondissements de Marseille délégué aux CICA, relations avec les CIQ.

⁴⁶ Adjoint au Maire de Marseille délégué à la Prévention de la Délinquance.

⁴⁷ Adjoint au Maire du 15-16^e arrondissements de Marseille délégué aux CICA, relations avec les CIQ.

⁴⁸ Chef de service de la vie des quartiers de Toulon.

ne nous ont pas permis de repérer un enjeu précis pouvant expliquer cette nuance sémantique. Au fur et à mesure que la municipalité a avancé dans la mise en place de ces nouvelles instances, il est apparu qu'il s'agissait de ménager certaines susceptibilités que le terme « quartier » aurait pu susciter chez des Toulonnais s'identifiant fortement à leur quartier et à son histoire ; cette prudence de la municipalité à propos de la notion de quartier semble être plus particulièrement destinée aux CIL et à leurs représentants, sensibles non seulement à la notion de quartier, mais aussi aux frontières territoriales et aux découpages administratifs : « *Le travail de découpage en secteurs géographiques me faisait très peur, on risquait de heurter les sensibilités, de provoquer des conflits, notamment avec les CIL, mais finalement sur ce plan tout s'est bien passé. C'est aussi pour cette raison que nous avons choisi de parler de Conseils de Secteurs plutôt que de Conseils de Quartier ; en parlant de quartier, on risquait de choquer les gens qui ne se seraient pas reconnus dans le découpage, alors que le terme de secteur est plus neutre ; de la même façon, chaque secteur a un numéro mais ne porte pas de nom.* »⁴⁹

Subsidiarité, distance analytique et neutralité sont ainsi décrits comme issus d'un changement de cadre spatial, lui-même judicieusement territorialisé, qui permettrait enfin de donner à ces nouvelles sphères de discussions publiques une capacité d'écoute des besoins locaux en gardant une distance critique et politique. Car la préoccupation affichée reste de pouvoir réaliser des projets, d'acquérir une performance opérationnelle, qui jusqu'ici faisait cruellement défaut au niveau local. Dès lors, l'ensemble des municipalités se félicite de ce nouvel échelon de participation et pense avoir devancé, ou même dépassé, le cadre réglementaire. A travers la réorganisation des mairies annexes et la déconcentration des services municipaux, la mairie de Nice considère qu'elle a largement anticipé la loi Vaillant, en intégrant naturellement les Conseils de Quartier dans le processus de territorialisation.

Cependant, il apparaît que les propriétés conférées aux Conseils de Quartier, notamment liées au changement d'échelle qu'ils établissent, ne sont pas forcément comprises, ou du moins acceptées par les acteurs en place. Ainsi, à Marseille, certains établissent en parallèle des échelles décisionnelles, une hiérarchie de pouvoir, relative au territoire couvert, de sorte que, dans l'esprit de beaucoup, le CICA est plus puissant que le CIQ qui lui-même l'est plus que l'association de quartier et finalement que l'habitant lambda. Le président fraîchement élu du CIQ d'Arenc dira ainsi que « *le CICA, c'est le CIQ en plus haut* ». A Toulon, les frontières retenues pour le découpage de la ville en dix secteurs ignorent, on l'a vu, celles des CIL et celles des cantons. Les conséquences pour les CIL ne sont pas neutres : chaque CIL se retrouve à cheval sur deux secteurs, et comme ils ne peuvent siéger que dans un seul Conseil de Secteur, ils doivent choisir à quel Conseil ils souhaitent participer et renoncer à représenter une partie de leur territoire de référence au sein de ces nouvelles instances de proximité. Ceci pourrait affaiblir le rôle des CIL, comme le fait remarquer un technicien de la ville : « *Les découpages des CIL vont exploser. Les CIL vont rentrer dans la globalité des associations. Ce sont des associations au même titre que les*

⁴⁹ Adjoint au Maire de Toulon délégué au patrimoine, à la solidarité, aux personnes âgées.

autres, ils vont se confondre avec les autres »⁵⁰ Ainsi, au-delà des reconfigurations socio-politiques observées, les changements d'échelles ont aussi des effets sur les contenus des échanges entre les acteurs.

1.3) Les effets d'échelles sur les contenus

Si les Conseil de Quartiers sont sur des registres territoriaux, comme les comités de quartier, ils tentent de dépasser la gestion du quotidien, que les comités traitaient, pour s'orienter vers des logiques de changement urbain, aux registres plus techniques, thématiques ou de projet. Cette ligne est clairement affirmée et maintenue à Toulon dans le fonctionnement des Conseils, assignant aux comités ce rôle de gestion à l'échelle du quartier. A Nice et Marseille, cette volonté est en tension permanente avec la demande sociale qui a tendance à réinjecter des préoccupations généralistes dans les Conseils. Les contextes locaux et le positionnement des élus peuvent expliquer cette tension entre les registres de la gestion et celui du changement, qui s'appréhende forcément à de plus petites échelles. Or, chaque municipalité n'a pas opéré le même degré de clarification, pour des raisons différentes mais qui renvoient toutes au pouvoir urbain. Il s'ensuit des disparités dans les contenus abordés dans les Conseils, mêlant ou non ce qui renvoie à différentes échelles de gestion.

Toulon, se différencie dès lors nettement de Marseille et de Nice, en ayant défini les compétences de chaque instance consultative. En Conseil de Quartier est strictement traité ce qui touche une échelle plus vaste que le quartier ou ce qui est de l'ordre du projet municipal. Notamment le président de séance maintient cette ligne de conduite en renvoyant aux comités présents leurs objets propres. Il nécessite un certain nombre d'efforts de la part des comités qui sont amenés à aborder chaque dossier sous deux angles différents : ils sont présents en tant que CIL, donc de représentant de telle ou telle portion de territoire du conseil de secteur, mais ils leur est signifié que leurs interventions ne deviennent légitimes que dans la mesure où elles prennent en considération l'ensemble du secteur. Un président de CIL explique ainsi qu'il doit comprendre chaque intervention avec 2 niveaux de lecture. Cette rigueur employée à faire coïncider échelle des instances, contenus des discussions et acceptation par la société civile correspondent au contexte et aux configurations socio-politiques locales. Au sortir des années de plomb du FN et du marasme économique de la ville, un leadership local s'est imposé créant une dynamique de recherche de consensus avec l'ensemble des parties. La répartition des rôles entre les Conseils de secteur et les CIL est d'autant plus acceptée qu'elle fait partie d'une volonté partagée par acteurs de la société civile d'avancer dans le même sens que la municipalité et donc de consentir aux injonctions du pouvoir municipal.

A l'inverse de Toulon, Nice et Marseille conservent une grande confusion dans les rôles conférés à chaque instance et donc dans les contenus abordés par chacune. Mais ces deux villes proposent un modèle opposé. Si la mise en place des Conseils à Nice a permis à la municipalité de délégitimer les comités existants, à Marseille, a prévalu un statu quo, l'ensemble des instances de participation étant conservé, aucun rôle ou prévalence étant défini pour chaque niveau (CIQ et CICA).

⁵⁰ Chef de service de la vie des quartiers de Toulon.

En terme de contenus, les changements sur Nice ne se sont pas fait attendre. En coupant les liens politiques directs entre comités et municipalité, les comités n'ont eu à disposition que les Conseils de Quartier comme chambres d'écho de leurs revendications. Les Conseils se voient donc envahi par l'ensemble des doléances de comités dépendants de leur territoire. Il en résulte un certain encombrement des Conseils qui n'ont pas une fréquence de réunions prévue pour traiter l'ensemble de ces points : *« Il y a eu 4 Conseils de Quartier depuis qu'ils ont été créés. Et c'est seulement dans la dernière séance où l'on a pu regarder les problèmes des comités. »*⁵¹ Mais, paradoxalement, si les Conseils devaient reprendre la main sur les comités, les comités trouvent là un outil très approprié à leur action. Le président du Conseil est en effet un élu de la majorité, entouré de techniciens de la municipalité et de la communauté d'agglomération. Les comités, qui devaient être noyés dans l'ensemble des associations du territoire, trouvent là leurs interlocuteurs naturels réunis (l'élu et le technicien), et, par leur connaissance fine du territoire en terme de gestion urbaine, retrouve un rôle central dans l'apport de contenus et d'expertises sur les problèmes du quartier : *« En terme de fonctionnement il y a un représentant Mairie qui enregistre les doléances. Un sentier très emprunté par les écoliers a été aménagé il y a peu suite à un signalement au sein du Conseil. Je leur ai fait visiter le quartier. Je leur ai montré tout ce qui n'allait pas. »*⁵² Evidemment dans ce contexte, il devient difficile de s'extraire des contingences du local, comme l'explique cette élu, présidente d'un Conseil de Quartier de Nice : *« Lors du dernier Conseil de Quartier, cela a dérapé : toutes les questions tournaient autour de l'OPAM. Les gens font un amalgame, ils voient un élu et pensent pouvoir lui demander n'importe quoi, mais tout ne relève pas de notre compétence. J'envisage de faire venir l'OPAM en Conseil de Quartier, pour qu'ils puissent répondre aux questions relevant de leur compétence et de leur responsabilité. Le rôle des Conseils de Quartier, c'est de développer l'animation dans le quartier, de discuter de projets de jardin public, etc. Il faut arriver à voir l'intérêt du quartier dans son ensemble. Mon rôle, en tant que présidente du Conseil de Quartier, c'est d'inciter les gens à participer, à faire de grands projets pour le quartier et de ne pas se limiter à penser juste devant chez soi. »*

A Marseille, le maintien des comités d'intérêts de quartier et de leur prégnance dans le pouvoir local, n'a pas, comme à Nice, de conséquences sur les contenus abordés en CICA même s'il ne se limitent pas pour autant à l'échelle interquartier. Objet de visibilisation de la volonté politique des mairies d'opposition, dégagées des responsabilités qui incombent à la mairie centrale et en même temps représentant des populations locales, ils profitent de cette ambiguïté pour discuter, et se positionner, de l'ensemble des problèmes des quartiers concernés. Comme le dit simplement un élu responsable des CICA dans une mairie d'opposition : *« Comme on n'a aucune compétence, on est compétent sur tout. »* Dès lors, les contenus abordés touchent l'éventail des problématiques urbaines, du trottoir mal aménagé au projet autoroutier d'Etat, en passant par la question des équipements et du logement, le CICA étant valorisé comme courroie de transmission des demandes des populations au pouvoir municipal central, ou aux autres institutions

⁵¹ Un président d'un comité de quartier de Nice

⁵² Un président d'un comité de quartier de Nice

concernées. Pour autant, les CIQ conservent leurs prérogatives sur les problèmes du quartier, mais n'hésitent pas à utiliser le CICA pour dédoubler leurs revendications à la municipalité centrale, malgré un sentiment de concurrence relativement justifié. Ainsi, cette présidente de CIQ, participant au CICA, décrit les limites du système, perçu comme improductif et instrumental, mais qui est devenu incontournable dans le système participatif local : « *Le CICA parle de tout et de rien, dans des domaines étrangers à nos intérêts à nous, même pas sur notre secteur [plus large]. La population est trop disparate, l'homogénéité ne peut pas y être. C'est une richesse mais au bout de 2h de réunion. Pour moi, c'est trop dispersé. Les Comptes rendus du CICA où ça va? J'ai même pas reçu les convocations. Au niveau logistique, c'est pas terrible et c'est une perte de temps pour valoriser la mairie de secteur. Ça peut être un moyen d'information mais je ne vois pas ce que ça peut m'apporter. C'est pour la population que je fais ça.* »

On voit à partir des contenus abordés dans trois villes, que les Conseils essaient d'orienter leurs travaux et discussions au niveau d'une échelle interquartier, et qui donc va prioritairement s'intéresser soit à une approche thématique (le problème du logement, des équipements), soit à une dimension projective de l'action qui veut dépasser les blocages locaux. Pour autant, cette capacité dépend de la clarification des rôles entre chaque instance participative à leur échelle respective. Les stratégies d'ordonnancement, de disqualification ou de concurrence que le pouvoir urbain souhaite mettre en place dans le champ de la participation communale l'influencent. Pour autant, le pouvoir urbain n'a pas forcément conscience des limites de contenus qu'il souhaite arrêter au sein des Conseils de Quartier. Une logique pragmatique va donc souvent conduire la tenue des débats, qui en fonction des stratégies politiques propres au pouvoir urbain et du contexte participatif local, déterminera les limites assignées en terme de contenus à chaque instance participative.

II. Les Conseils de quartier, des instances en rupture avec les comités

II.1) Changement de formes dans les échanges avec le politique

La principale mesure instaurée par la loi Vaillant avec les Conseils de Quartier se révèle être, pour les communes qui s'en emparent, une opportunité pour créer un espace de redistribution du pouvoir au niveau local. L'existence de structures antérieures aux conseils de quartier dans les trois villes a fortement influencé les choix des municipalités quant aux modes de fonctionnement et aux moyens d'action mis en place dans ces nouvelles instances de quartier. Malgré la similitude dans les termes, on ne peut pas parler de continuité entre les comités de quartiers historiques et les conseils de quartier car ils sont en rupture à de nombreux égards. Les formes d'interpellation, les compétences mobilisées et les moyens mis à disposition des conseils de quartier constituent des indicateurs de cette rupture et posent les règles du nouveau jeu démocratique.

Un espace de délibération

La première partie de ce rapport a établi que les associations de quartier, qui se sont constituées autour de la défense des intérêts d'un territoire circonscrit, ont développé un mode de relation spécifique avec le pouvoir municipal, constitué des élus d'une part et des services techniques d'autre part. Les comités se créent sur la base de revendications pour leur quartier et existent à travers l'interpellation des élus, principalement sur un mode épistolaire. Le président du comité, représentant élu des adhérents, devient, à travers des échanges de courriers, l'interlocuteur privilégié du Maire, lui-même représentant de tous les administrés de la commune, pour régler les problèmes du quartier. Les adhérents des comités ne se manifestent en leur nom propre que très ponctuellement notamment à travers les pétitions pour exprimer leur mécontentement vis-à-vis de la Mairie. Les face-à-face avec le Maire, les adjoints ou les techniciens sont eux, et c'est là la différence essentielle avec les Conseils de Quartier, beaucoup plus rares d'où l'importance du rituel de l'Assemblée Générale.

Un président de Comité de Quartier de Nice explique son rôle « *Un vrai comité de quartier, actif, travaille en permanence avec la mairie, avec des courriers, des doléances. Cela se mesure à l'activité, qu'il y a une Assemblée Générale par an. La représentativité du comité de quartier est donnée par ses activités et leur pérennité, le rayonnement qu'il peut avoir sur le quartier. (...) Le comité mène des actions sur tout ce qui concerne le quartier, on envoie souvent des lettres au Maire, au préfet, aux différents conseillers généraux ou même au ministre, à tout le monde ; peu par le Conseil Régional, on n'y a pas de contact. On se manifeste lors des enquêtes publiques. On fait signer des pétitions. On agit de façon totalement indépendante au plan politique. (...) On s'intéresse aux problèmes d'urbanisme : les alignements par rapport aux monuments historiques, les gabarits des voiries, les espaces verts. On fait des propositions. » ; « *Notre intervention se fait par lettre la plupart du temps au sénateur-maire, au conseiller général et au député, et au préfet. »**

Dans les Conseils de quartier, par contre, les relations entre la société civile et la municipalité sont ramenées dans un espace unique. Les échanges se rapprochent

de la délibération puisque le conseil réunit ses membres de façon régulière pour traiter de questions techniques avec un encadrement municipal souvent à la fois technique et politique. Dans les plaquettes de communication, les conseils de quartier pourraient ressembler à de véritables espaces qui permettent, selon l'expression de Marion Paoletti, un « processus vertueux de délibération ». Effectivement, avec les dispositifs mis en place par les municipalités, les premières séances sont réservées à l'explicitation d'un règlement intérieur censé encadrer le fonctionnement des instances. Des chartes sont élaborées. Les participants se présentent à travers un tour de table. Les séances sont définies par un ordre du jour et un compte rendu.

L'échange se réalise donc en direct même s'il est cadré par un ordre du jour et s'il a été au préalable largement préparé. Il s'agit donc pour la municipalité de donner la parole mais de réduire l'incertitude quant à l'issue des délibérations. Pour cela un certain nombre de verrous permettent d'avoir un contrôle quasi-absolu sur les Conseils de quartier : les modalités de désignation des membres ou la rédaction de l'ordre du jour en sont des moyens.

A Toulon, le Conseil de Secteur peut publier des informations dans la revue municipale ou sur le site Internet de la ville. Les conseillers se réunissent au minimum 2 fois par an. La Charte prévoit une assemblée plénière par an, ouverte aux habitants du secteur, pour faire un bilan de l'année. Le bilan annuel de fonctionnement du Conseil est mis à disposition du conseil municipal. Un secrétaire de séance rédige le compte-rendu de la séance. Ce secrétaire peut changer d'une séance à l'autre, mais son mode de désignation n'est pas précisé. L'ordre du jour est arrêté par le président, avec un représentant de chaque collègue. A Nice, les Conseils de Quartiers se réunissent en plénière une fois par trimestre, à la demande du président ou du maire. La première plénière a permis d'établir et de voter le règlement intérieur. Le règlement avait été rédigé au préalable par la délégation de proximité, qui l'a ensuite fait valider au sein de chaque Conseil de Quartiers, sans véritablement le discuter.

Une nouvelle scène publique pour les élus et les associations

Les comités de quartier existants sur les territoires ont souvent mal réagi à l'arrivée de la loi de démocratie de proximité. Les Conseils de quartier apparaissent en effet comme des concurrents puisqu'ils remettent en question la relation exclusive des comités avec la municipalité. La stratégie des municipalités sur cette question se lit dans les modalités de constitution des Conseils de quartier. Les élus les valorisent donc en leurs réservant un collège spécifique ou les écartent en choisissant soigneusement les Comités à inviter ou non. Que les élus aient cherché à intégrer les Comités aux nouvelles instances ou au contraire à les évacuer, les représentants des Comités ont su profiter, après quelques déboires cependant, de ce nouvel espace public comme tribune et de cette nouvelle instances pour ses moyens logistiques.

Un président de CIQ à Marseille témoigne des efforts de maintien de ces légitimités locales. « Au CICA, ils nous font des lettres à entête pour le CIQ ». Au contraire un représentant associatif de Nice explique la médiatisation des comités à partir de leur opposition aux modalités de composition des conseils. « Des comités de quartier ont été écartés des élections et n'ont pas pu se présenter, d'autres ont

été créés pour participer aux élections, du coup il y a des recours au tribunal administratif contre la constitution des Conseils de Quartier ». A Toulon également, une élue qui a participé à la mise en place des conseils se justifie « Il est vrai que nous n'avons pas tenu compte des périmètres des CIL, mais nous avons veillé attentivement à ne pas rentrer en conflit avec eux : il ne fallait pas donner l'impression que les Conseils de Secteurs allaient vider les CIL de leur substance »

Les conseils sont généralement composé d'autres associations ou d'habitants choisis, d'élus de la majorité et d'élus de l'opposition afin d'atteindre un équilibre souvent très dosé.

Par ailleurs, les Conseils de quartier sont organisés par les municipalités de façon à constituer une instance non plus revendicatrice mais gestionnaire. Les objectifs des municipalités peuvent être lus sous deux angles : d'une part elles tentent de rapprocher l'appareil municipal des usagers de manière à optimiser son efficacité mais aussi et surtout elles construisent des espaces de consultation démocratique des populations. Cette consultation est parfois limitée à de l'information ou une mise en scène.

Concernant les compétences, la Charte des Conseils de quartiers de Nice met l'accent sur la dimension purement consultative de cette nouvelle instance : « Le Conseil de Quartiers, instance consultative, n'est pas un lieu de décision et ne peut en aucun cas se substituer au Conseil Municipal ». Toutefois, le Conseil de quartiers peut aussi être force de proposition et « saisir le Maire de toute proposition concernant le quartier » ; les modalités de cette saisine ne sont pas précisées dans la Charte. Le chargé de mission précise même que "La population doit se sentir associée aux décisions de la mairie, elle doit les comprendre et les anticiper avant même qu'elles ne soient votées en conseil municipal".

Le rapport des CICA avec la municipalité est sensiblement différent puisque la municipalité n'est pas comme l'indique la loi PLM la mairie centrale mais la mairie de secteur (ou d'arrondissement). Or les mairies de secteur malgré leurs revendications suite à la loi PLM ont très peu de compétences et peu de possibilité d'influencer les orientations municipales dans les mairies d'opposition en particulier. C'est pourquoi l'instance créée avec les CICA sous des apparences de consultation démocratique des citoyens n'engage aucune compétence. La mairie d'opposition utilise donc le CICA comme un espace de mise en scène démocratique. La délibération ne peut pas ici être source de danger politique puisque l' élu n'a pas de pouvoirs. Si les CICA ne font qu'affirmer l'impuissance des mairies de secteur (d'opposition) face au pouvoir municipal, les élus locaux de secteur trouvent, dans ces instances, une tribune qui les rapproche de leurs administrés.

De plus l'interpellation en Conseil d'Arrondissement du CICA, qui est « représentatif des intérêts des habitants » légitime la mairie de secteur, qui peut interpellé à son tour les pouvoirs politiques responsables (Mairie centrale, préfecture, Conseil Général, Conseil Régional, Grand Projet de Ville).

Par ailleurs ils donnent la possibilité aux mairies de secteur d'opposition de se placer en intermédiaire entre la mairie centrale et les associations du secteur. Les élus de secteur expliquent ainsi que « On n'a pas de compétences en voirie, culture,

scolarité, ... mais on a créé des délégations correspondantes. On essaye d'être incontournable» et que « vu les compétences limitées de la mairie de secteur, soit on adoptait une posture politicienne et démagogique, soit on décidait de prendre compétence sur tout ». Les associations de leur côté jouent le jeu de l'échelon infra-communal et adressent leurs demandes à leur mairie de secteur espérant ainsi qu'elle les appuie au niveau de la mairie centrale. « Moi, quand j'écris à la mairie centrale, diplomatiquement je ne squizze pas la mairie de secteur ».

II.2) La compétence technique un enjeu de crédibilité pour l' élu

Avec la création des Conseils de quartier, le maire a généralement créé une nouvelle délégation. L'adjoint de quartier, délégué à la démocratie locale ou à la proximité fait ainsi son apparition dans la municipalité. Ces élus de la majorité municipale se retrouvent donc souvent animateurs de cette nouvelle scène publique, alors que dans les comités de quartier même si les élus avaient un rôle essentiel lors des Assemblées Générales, le président restait le maître des débats.

Dans les Conseils, lorsque les élus présents sont interpellés sur des questions précises qu'ils ne maîtrisent pas, ils sont en difficulté pour répondre immédiatement et cherchent donc en général à s'entourer des compétences susceptibles de leurs manquer. En général la présence des techniciens est systématique. Ils peuvent même être plusieurs si les problèmes relèvent de plusieurs niveaux de gestion (commune et intercommunalité par exemple). L'intervention des techniciens est en effet le moyen de gérer l'incompétence technique des élus en temps réel et donc de favoriser la délibération au lieu de répondre par courrier à une demande écrite d'un Comité de quartier.

Plus les domaines de compétences recouverts par les Conseils sont larges, plus l' élu a besoin de s'entourer de techniciens. Or les compétences des Conseils sont relativement imprécises même si ce qui domine c'est la notion d'intérêt général. Le conseil de quartier apparaît donc comme une structure généraliste contrairement aux comités de quartier qui seraient limités aux problèmes du quartier.

Une élue toulonnaise explique sa stratégie : « Sur le tramway, on a réunit tous les ingénieurs pour expliquer les problèmes de stationnement. Pour améliorer le dialogue, il faut être très proche des gens. Les conseils de Quartier permettent d'améliorer la proximité et le dialogue ». A Toulon, un élu explique la différence entre les comités et les conseils de quartier : « J'aimerais par les conseils réussir à avoir un vrai travail de planification des travaux de voirie. Les Conseils de Secteurs devront s'impliquer sur les grands projets, les CIL ne le font pas, ils traitent le quotidien » et à Marseille c'est l'animatrice d'un CICA qui explique « Pour moi la différence entre un CICA de quartier et un CIQ c'est que le CICA répond aux questions globales (GPV par exemple) alors que le CIQ s'intéressera à des choses plus précises comme le doublement de la voie SNCF ».

L'absence de pouvoir politique de certains élus dans ces instances (élus d'opposition) ne les empêche pas de s'entourer de techniciens qui amènent des informations précises, fournissent des réponses aux questions des participants et

favorisent l'avancée des débats. Ces interventions des techniciens entretiennent l'illusion que l'élu a du pouvoir, puisqu'il a un technicien. De même, cette « incompétence politique » permet à l'élu d'aborder tous les sujets sans risque politique.

II.3) Les moyens des conseils comme reflets de la volonté politique

Les moyens donnés aux Conseils, comme aux CICA, se limitent à la mise à disposition des moyens de communication interne au pouvoir municipal : secrétariat, envois de courriers et pages dans les bulletins municipaux.

Tous ces éléments de communication sont fortement contrôlés, passant par des niveaux hiérarchiques parfois très élevés avant d'être validés. Aucun budget propre ne leur est alloué. Il s'agit bien de donner un cadre minimum pour que les Conseils puissent fonctionner, mais en aucun cas ils ne doivent avoir les moyens d'une initiative propre. En revanche, des moyens importants leurs sont donnés pour communiquer sur leur existence : à Nice un journal en entier (couleur quadri d'une vingtaine de pages) leur sont dédiés. L'accent est donc mis sur la publicisation contrôlée des Conseils, qui permet de valoriser les pratiques démocratiques et la posture d'écoute de la mairie, mais ne participe en aucun cas à la mise en place d'une gouvernance locale.

III. L'équilibre des forces politiques au sein des Conseils de Quartier

Lors de la création des Conseils de Quartier, une grande attention a été portée à leur composition. Cette vigilance cristallise la volonté affichée de constituer des instances de concertation représentative de leurs territoires de référence : en ce sens, les Conseils de Quartier fonctionneraient comme des organes de consultation pour les municipalités, qui se doteraient ainsi d'un moyen d'accès plus efficace à l'opinion publique de leur commune. Toutefois, cette recherche d'équilibre au sein des Conseils de Quartier traduit aussi, et peut-être surtout, une volonté plus sous-jacente du pouvoir municipal, à savoir ne pas perdre le contrôle de nouvelles instances pouvant devenir le lieu d'expression de forts enjeux politiques en termes de pouvoir urbain, du fait de la légitimité que leur confère la loi du 27 février 2002.

Nous avons déjà vu que la loi dite de démocratie de proximité est très peu contraignante pour les municipalités, si ce n'est l'obligation qui leur est faite de créer des Conseils de Quartier : pour ce qui est de la composition de ces derniers, de leurs modalités de fonctionnement, de leur capacité à interpeller le pouvoir municipal, de leur budget, de leur pouvoir d'implication dans les dossiers municipaux, ... la loi n'impose rien. Finalement, les modalités concrètes de création et de fonctionnement de ces instances, la définition de leurs enjeux, sont très largement laissées à la discrétion des équipes municipales en place. Au final, les Conseils de Quartier sont des instances purement consultatives dont le pouvoir d'interpellation des mairies paraît bien faible.

Pour autant, cela ne signifie pas que les Conseils de Quartier soient sans enjeu, et notamment sans enjeu politique. Cette nouvelle institution semble en effet donner aux élus de nouvelles opportunités en termes de réorganisation des services municipaux, de recomposition des territoires et de redéfinition des notabilités politiques au sein de la société urbaine. Il faut à ce propos remarquer deux éléments représentant une menace potentielle pour la relation traditionnellement privilégiée entre comités de quartier et municipalité : les nouvelles délimitations des Conseils de Quartier et l'arrivée d'autres associations sur la scène institutionnelle. Les nouveaux découpages des Conseils de Quartier représentent en effet un nouveau défi aux comités de quartier car ils les obligent à changer d'échelle par rapport à leurs territoires traditionnels, à se confronter à des problèmes qui vont souvent au-delà de leur quartier d'origine. La possibilité de faire rentrer dans les Conseils de Quartier des associations loi 1901 différentes des comités ouvre un espace concurrentiel et potentiellement conflictuel dans le champ de la démocratie locale. Ces deux éléments ouvrent un espace d'instabilité et d'incertitude où la légitimité et la représentativité des acteurs traditionnels de la proximité peuvent être redéfinies et devenir l'enjeu de nouveaux affrontements. Cet espace est géré par les leaderships municipaux à travers des stratégies de contrôle des équilibres et de consolidation des positions de pouvoir. Dans les modalités de mise en place (ou non) des Conseils de Quartier, ces stratégies se traduisent par des effets d'inclusion et d'exclusion entraînant des logiques de délégitimation et relégitimation des différents acteurs associatifs. L'observation de la mise en place des Conseils de Quartier nous paraît ainsi être une entrée privilégiée pour comprendre l'évolution des relations entre un leadership politique et les acteurs de la proximité tels que les comités de quartier.

III.1) Le Conseil : une nouvelle institution dans le pouvoir urbain

L'absence de pouvoir formel dont ont été dotés les Conseils de Quartier, si elle a pu faciliter le vote de la loi par les élus locaux, n'a certainement pas rendu ces derniers plus acceptables aux yeux des représentants associatifs, notamment lors de leur mise en place. Dans les 3 villes, les comités de quartier se montrent frileux voire réticents face à l'apparition de cette nouvelle instance. Ce simple constat témoigne des enjeux de cette nouvelle institution dans le pouvoir urbain.

Comme nous l'avons vu dans la première partie, les comités de quartier ont su acquérir au cours de leur longue histoire une forte légitimité⁵³, leur donnant l'opportunité de jouer un rôle politique et social non négligeable. Ces comités ont une légitimité territoriale (ils sont perçus comme les représentants légitimes du quartier) et une légitimité institutionnelle (ils sont des interlocuteurs privilégiés pour le pouvoir municipal) ; ces deux formes de légitimité permettent aux présidents des comités de quartier de se construire une légitimité notabiliaire. L'émergence des Conseils de quartier est génératrice d'incertitude à la fois pour les comités de quartier dans leur rôle de représentants du quartier, et pour les présidents dans leur parcours notabiliaire. Les comités de quartier voient apparaître une nouvelle instance potentiellement concurrentielle, qui risque de

⁵³ Cette légitimité n'est cependant pas aussi forte dans les 3 villes : à Marseille, les CIQ sont très fortement institutionnalisés et structurés et constituent un interlocuteur incontournable pour la ville ; le cas toulonnais est très largement comparable, même si l'institutionnalisation des CIL semble être un peu moins forte ; à Nice, les comités de quartier sont peu structurés, parfois en concurrence entre eux, et certains sont en opposition frontale avec la municipalité.

plus d'être sous un contrôle affirmé du pouvoir municipal. Les présidents de comités, s'ils ont toutes les chances d'être invités à siéger au sein des nouveaux Conseils de Quartiers, devront composer avec de nouveaux acteurs et surtout passer de rapports de face à face avec les élus à des rapports beaucoup plus formalisés, moins favorables à une reconnaissance de type notabiliaire.

A Marseille, où les CIQ sont très institutionnalisés et très structurés, la mairie préfère ne pas appliquer la nouvelle loi, en accord avec la Confédération générale des CIQ : « *Entre un CIQ et les administrations, il n'y a pas besoin d'autres relais* »⁵⁴. Les CIQ avaient déjà été très réticents au moment de la création des CICA (Comités d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement) en application des lois de décentralisation de 1982, dites lois PLM⁵⁵ : ils craignaient de perdre leurs prérogatives, tout en se sentant plus ou moins obligés d'y participer, du fait que ces instances devenaient le principal organe de consultation pour les mairies d'arrondissement. Les CICA deviennent alors un argument de la municipalité phocéenne pour ne pas créer de Conseils de Quartier, qui y voient un simple duplicata. Plus concrètement, il s'agit de ménager la Confédération générale des CIQ et de ne pas ébranler un système de consultation de la population qui donne toute satisfaction à la mairie centrale. Avant même l'approbation de la loi Vaillant, le maire de Marseille annonce qu'il n'appliquera pas la loi et résume ainsi sa position : « *Ici, la démocratie de proximité s'applique déjà avec nos mairies de secteur, nos CICA, et depuis plus de cent ans, nos Comités d'Intérêt de Quartier (CIQ) élus librement par la population* »⁵⁶. La non application de la loi démocratie de proximité à Marseille peut alors être lue comme le sacre des CIQ.

Si des Conseils de Quartier sont bien créés à Nice et Toulon, leur mise en place représente là aussi un enjeu important dans la redéfinition des relations verticales entre le leadership municipal et les principaux représentants de la société civile locale, soit essentiellement les associations de quartier. La composition des différents collèges des Conseils de Quartier, fortement encadrée par le pouvoir municipal, témoignent de ces enjeux. Toutefois, les stratégies d'inclusion et d'exclusion prennent place dans des contextes socio-politiques différents, et ne répondent de ce fait pas tout à fait aux mêmes enjeux, aussi bien en termes de redéfinition des légitimités des acteurs territoriaux que de contrôle du personnel politique.

III.2) Contrôle du personnel politique territorialisé : des élus adjoints de quartier fidèles

Pour décrire les enjeux de la composition des collèges, nous revenons brièvement sur les choix des deux municipalités en termes d'organisation des Conseils de Quartiers.

A Nice, chaque conseil de quartier est composé de dix-huit membres permanents répartis dans trois collèges : un collège composé de quatre élus municipaux désignés par un vote du Conseil municipal, un collège de sept membres élus par les

54 Mme E. P. D., présidente du CIQ Canet Gare-Arnavaux

55 Houk M., 2004, "L'institution de la proximité. Les arrondissements de Paris, Marseille et de Lyon depuis 1983", in Jouve B., et Booth Ph. (dir.), Démocraties métropolitaines. Transformations de l'Etat et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne, Sainte-Foy, Presse Universitaires du Québec, pp. 163-292.

56 J.C. Gaudin, Maire de Marseille, La Provence, 15 février 2002.

comités de quartiers, réunis en assemblée générale, un collège de sept représentants de la population choisis par le maire.

La ville de Toulon a elle choisi de constituer 4 collèges au sein de chaque Conseil de Secteur : un collège de 6 élus désignés par le conseil municipal, un collège de représentants de CIL « ayant une action propre au secteur », un collège de « 4 représentants d'association oeuvrant dans le secteur », un collège de 5 représentants de la population résidant ou travaillant dans le secteur. Toulon se distingue donc par le fait qu'elle a choisi de créer un collège exclusivement réservé aux CIL⁵⁷.

La composition du collège attribué aux élus est celle qui pose le moins de problème dans les 2 villes : on y place des petits élus, sans grande envergure politique, ayant déjà témoigné de leur fidélité au maire. Il ne s'agit pas tant de museler l'opposition municipale que de contrôler sa propre majorité. En effet, le caractère exclusivement consultatif des Conseils de quartier et le faible poids des oppositions municipales permettent d'assurer une « représentativité proportionnelle » du collège des élus sans grand risque : il suffit d'offrir un siège à un représentant de l'opposition dans chacun des Conseils. En revanche, il faut éviter qu'un concurrent direct du maire au sein de la majorité municipale puisse se servir de sa présence en Conseil de Quartier comme d'une tribune, entamer la constitution d'un réseau ou d'un fief politique qui lui servirait de tremplin à la conquête du leadership de la majorité municipale.

Un indice permet de confirmer cette part belle faite aux petits élus. Les délégations attribuées aux jeunes élus et aux femmes ont le plus souvent trait aux questions de proximité, de sociabilité, de relations avec les administrés, soit des délégations dont les enjeux ne sont pas trop forts en termes de pouvoir urbain. Or, la proportion de femmes et de jeunes est beaucoup plus forte au sein des collèges qu'au sein des conseils municipaux. La ville de Nice insiste même sur cette parité hommes-femmes dans ces communiqués sur la constitution des collèges.

La composition des Conseils de Secteurs traduit bien la volonté de la mairie d'appliquer la loi Vaillant de la façon la plus consensuelle possible et d'éviter de politiser ce dossier..

L'opposition municipale est représentée par un élu dans chacun des 10 Conseils de Secteurs. Comme il n'existe que 8 élus de l'opposition, 2 d'entre eux ont été autorisés à siéger dans 2 Conseils de Secteur différents ; les autres élus ne peuvent siéger que dans un seul des 10 conseils de secteurs. Aucun élu du Front National n'est représenté.

Notons une particularité du collège des élus à Toulon, comparativement à ce qui a pu être réalisé dans d'autres villes. Nous avons déjà vu que la municipalité affiche volontiers que la délimitation des périmètres s'est faite indépendamment du découpage cantonal, comme si elle avait eu besoin d'affirmer que les Conseils de Secteurs sont bel et bien une instance mise en place par la mairie. La municipalité pourrait ainsi signifier qu'un fief cantonal ne peut plus constituer un tremplin vers le pouvoir municipal. Mais la mise en place d'une nouvelle instance de consultation des Toulonnais pouvant constituer un nouvel instrument de constitution d'un fief électoral, les élus des autres collectivités territoriales sont amenés à afficher leur

⁵⁷ Les CIL (comités d'intérêts locaux) sont les associations de défense du quartier toulonnais, soit le pendant des CIQ marseillais

intérêt pour les Conseils de Secteur lors de leur mise en place. Cette relation particulière entre la municipalité et le conseil général se trouve ainsi à nouveau vérifiée au moment de la composition du collège des élus :

« Il y a eu des problèmes, parce qu'un conseiller général a candidaté dans le collège des habitants. Finalement, nous avons accepté des élus du CG ou du CR dans le collège des élus. Quand les listes ont été publiées, certains ont râlé parce qu'ils n'étaient pas au courant qu'ils étaient autorisés à candidater »⁵⁸.

III.3) Rasseoir ou redéployer l'éligibilité de l'élu

La composition des autres collèges répond à des enjeux plus complexes et a été plus problématique. Les Conseils de Quartier sont un outil idéal pour réaffirmer sa légitimité d'élu et travailler ainsi son éligibilité. L'exemple des CICA à Marseille montre bien comment de telles instances de consultation peuvent asseoir une légitimité d'élu. Si la majorité municipale actuelle se targue d'avoir relancé activement les CICA à partir de 1995, il n'en reste pas moins vrai que leurs moyens restent très limités et que les CICA et les mairies d'arrondissement ont un pouvoir très relatif dans l'institution municipale. L'activité des CICA reste donc relativement limitée, sauf dans les 2 mairies de secteur d'opposition, ce qui permet à ces dernières de se placer en intermédiaire entre la mairie centrale et les associations du secteur. A noter qu'en juillet 2002, la Mairie du 7^{ème} secteur a délibéré sur une proposition de création CICA de quartier de sorte à anticiper la loi de démocratie de proximité votée en février 2002. Les mairies d'opposition cherchent ainsi à pallier l'absence de Conseils de quartier par un renforcement des CICA.

Sur Toulon et Nice, cet enjeu de réaffirmation et de renforcement de la capacité électorale de l'équipe municipale en place se joue essentiellement dans la composition des collèges d'associations et des collèges de personnalités qualifiées ou de représentants de la population, pour laquelle vont se faire jour des stratégies d'élargissement à travers l'inclusion de nouveaux acteurs locaux ou de rétrécissement à travers l'exclusion d'acteurs perturbant l'organisation du pouvoir urbain. Ces logiques d'inclusion et d'exclusion, qui visent à redéfinir la légitimité des acteurs locaux, prennent des formes différentes dans les 2 villes en fonction des relations existantes entre le leadership politique et les comités de quartier.

A Toulon, la situation au moment de la création des Conseils de Quartier est comparable à la situation marseillaise au moment de l'arrivée des CICA en 1982 : les CIL sont très structurés, organisés en 3 fédérations, et leurs relations avec la mairie sont institutionnalisées. Les CIL sont donc hésitants vis-à-vis des Conseils de quartiers et craignent une remise en question de leur rôle d'interlocuteurs privilégiés. Pour le pouvoir municipal, il faut donc rassurer cette institution, d'autant plus que l'équipe municipale est largement issue de la société civile et en partie des CIL. Il est donc créé dans chaque Conseil un collège exclusivement réservé aux CIL, ce qui permet de donner un siège à chacun des 52 CIL. Cependant, la loi démocratie de proximité est l'opportunité d'élargir l'ensemble des interlocuteurs locaux, en offrant une reconnaissance à des acteurs moins institutionnalisés, comme des associations plus thématiques ou des personnalités en quête de notabilisation.

⁵⁸ Entretien H. A., adjointe déléguée aux cimetières et nouvelles technologie de l'information, déléguée aux secteurs 7 et 8

Les conflits autour de la composition du collège associatif traduit de manière caricaturale la volonté du maire de se doter d'un instrument lui permettant de rasseoir une légitimité largement contestée. Les choix témoignent clairement d'une volonté affirmée de museler les oppositions potentielles et de construire une éligibilité qui paraît alors fragile. Le pouvoir quasi-exclusif du maire et de la majorité municipale sur la structuration de la démocratie locale permettent de mettre en place des mécanismes d'exclusion de certains acteurs indésirables, et d'inclusion de nouveaux acteurs qui n'étaient pas forcément attendus.

A Nice, certains comités - et notamment ceux qui s'étaient opposés au projet de la mairie d'extension du port - ont été tenus à l'écart des Conseils de quartier. Ces comités, connus pour leur opposition affichée à la municipalité, dressent un tableau sévère des modalités d'élection. Ils remettent en cause la désignation des représentants du collège B (celui des associations) revendiquant le fait qu'ils n'ont pas pu présenter de candidats ou même simplement participer aux élections. Le tribunal administratif a ainsi été saisi au motif que la Charte votée par le conseil municipal n'a pas été respectée lors de ces élections. Ils doutaient de la volonté de la mairie d'ouvrir les conseils de quartiers à une large participation avant même la naissance de ces derniers. Mais, prenant un caractère hégémonique, les comités se trouvent obligés de rentrer dans cette nouvelle institution, au risque de n'avoir qu'un rôle de validation : *« J'ai hésité à participer, puisque je n'étais pas d'accord avec la façon dont ces Conseils étaient mis en place. J'ai décidé d'y participer dans la mesure ou la politique de la chaise vide n'est jamais une bonne attitude. Ceci dit, les Conseils de Quartiers seront une chambre d'enregistrement des décisions municipales, et en aucun cas une force de proposition. »*⁵⁹ C'est d'ailleurs la cas lors des premières séances de travail : *« Au cours de la première assemblée du Conseil de Quartier, il a été impossible de modifier le règlement élaboré par P. (technicien en charge des Conseils de Quartier) : les amendements proposés ont tous été refusés »*⁶⁰.

A Nice, les mécanismes d'inclusion et d'exclusion des comités de quartier traduisent en quelque sorte un niveau beaucoup plus faible d'institutionnalisation et d'organisation des comités de quartier dans la ville. Nice présente, à la différence de Marseille et Toulon, une situation nettement plus floue et incertaine quant au maillage du territoire par les comités et à la stabilisation des relations avec la mairie puisqu'il n'existe ni confédération ni fédérations structurantes et les organisatrices qui tendent à éviter les nombreux conflits d'attribution et de compétence territoriales. Il n'est pas rare de voir se créer des comités à l'intérieur de quartier déjà occupés par d'autres structures en ouverte concurrence. Ces conflits sont souvent d'origine politique car il s'agit souvent de comités créés de toute pièce par des personnes de l'entourage du maire ou d'autres élus de la majorité municipale niçoise.

En résumé, les choix faits par les municipalités dans la composition des collèges au sein des Conseils de Quartier permettent de dégager une continuité par rapport aux relations de verticalité entre leadership municipal et comités de quartier mais aussi des évolutions significatives :

⁵⁹ Entretien avec monsieur A., président d'association.

⁶⁰ Entretien avec Monsieur A., président d'association - 36 -.

- Il y a continuité dans la mesure où ces nouvelles instances semblent devoir fonctionner comme des lieux de notabilisation pour des classes moyennes urbaines ayant déjà une pratique de la participation. De ce point de vue, les Conseils de quartier ne semblent pas devoir modifier de manière substantielle une participation socialement déterminée, même si le contexte institutionnel peut nuancer les résultats sur les trois villes.
- Continuité encore dans le sens où les Conseils de quartiers semblent devoir fonctionner comme des instruments de renforcement de l'éligibilité d'un élu, à travers la distribution de rétribution symbolique (la participation à une instance institutionnalisée). Comme pour les comités de quartier (essentiellement à Marseille et Toulon), les Conseils de quartier permettent d'assurer un maillage urbain relativement fin et pourraient ainsi participer de la constitution de fiefs territoriaux.
- Changement dans la mesure ou si les Conseils de quartier créent de nouveaux espaces institutionnalisés de formation pour un personnel politique issu de la société civile, pouvant fonctionner selon les cas de manière complémentaire mais aussi concurrentielle des comités de quartier.
- Changement encore dans le sens où ces nouveaux espaces de consolidation du pouvoir urbain sont entièrement contrôlés par le leadership municipal, contrairement aux comités de quartier, issus d'un processus *bottom up*, qui ont toujours su garder une forme d'indépendance.

III. 4) Une nouvelle forme de gouvernance urbaine ou la reconfiguration des logiques de pouvoir urbain ?

Les éléments précédents montrent que la création des Conseils de quartier et d'une manière générale la rhétorique de la proximité de plus en plus prégnante dans le discours des élus répondent à des enjeux de reconfiguration du pouvoir urbain. Ainsi, les nominations au sein des différents collèges, du fait des parcours de notabilisation qu'elles ouvrent à leurs bénéficiaires, offrent de nouvelles opportunités de ressources distributives au pouvoir urbain, alors même que les ressources distributives clientélares traditionnelles ont tendance à se raréfier. Cependant, la création des Conseils de Quartiers s'inscrit aussi dans un processus de déconcentration de l'appareil municipal, aussi bien à Nice qu'à Toulon⁶¹. De ce point de vue, les Conseils de quartier répondent aussi à un souci de gestionnaire et d'amélioration de l'efficacité de l'administration. Ainsi à Nice, la création des Conseils de quartier a été intégrée au processus de « territorialisation » de la ville de Nice, aboutissement d'une réflexion engagée dès la fin 2001 sur une nécessaire réorganisation des services municipaux. La territorialité a pour ambition de réformer l'administration municipale à travers le découpage de la ville en 8 territoires. On voit là apparaître des problématiques de gouvernance urbaine, que l'on retrouve aussi dans le discours des élus toulonnais. Il s'agit essentiellement de rendre le service public local plus responsable devant l'usager, le discours de proximité traduisant alors le souci de mieux connaître le besoin des administrés, d'améliorer la communication entre élus, techniciens et usagers, voire d'intégrer certains savoirs d'usage dans les projets municipaux.

⁶¹ A Marseille, cette déconcentration a déjà été effectuée avec la mise en place des mairies de secteur en 1982

Cette territorialisation de l'action publique répond donc à un souci de rationalisation de l'appareil municipal essentiellement par l'intermédiaire d'une amélioration de la circulation de l'information : il s'agit à la fois de mieux communiquer sur les projets municipaux, mais aussi de faire remonter des informations du terrain, en rapprochant la décision locale des administrés. En revanche, il ne semble pas que ces nouveaux espaces publics de proximité que constituent les Conseils de quartier puissent fonctionner comme des espaces de délibération où viendraient s'affronter des visions concurrentes du territoire, où les citoyens pourraient interpeller directement le pouvoir public local. Nous avons vu plus haut comment la composition des collèges a été encadrée de sorte à ne pas risquer une remise en question du leadership municipal ; de la même façon, les ordres du jour et le contenu des échanges au sein des Conseils de quartier sont en dernière instance définis par les élus, un élu de la majorité municipale préside systématiquement les séances, et n'hésite pas à recadrer les débats lorsqu'ils paraissent ne pas répondre aux enjeux du Conseil de quartier : les participants sont donc invités à se conformer aux attentes de l'équipe municipale.

Au final, la logique de gouvernance urbaine des Conseils de quartier semble répondre à un souci de restauration de la légitimité de l'élu à travers la mise en application de politiques de proximité plus visibles, et être au mieux un lieu d'apprentissage de la démocratie représentative plutôt qu'un espace d'exercice de la participation. Même si la rationalisation de l'action publique locale n'est pas inexistante, les logiques de pouvoir urbain au sein des Conseils de quartier semblent toujours prégnantes, mais en s'appuyant sur des stratégies plus rationalisées : le pouvoir urbain devient un leadership d'équipe moins personnalisé. Le contrôle et la légitimation de certains acteurs plutôt que d'autres ont pris le pas sur la volonté d'instaurer de nouvelles formes de gouvernance urbaine, du moins au moment de la création des Conseils de quartier.

Conclusion

La particularité de Marseille, Toulon et Nice, par rapport aux politiques publiques de la proximité, est que les milieux politiques et associatifs ont le sentiment d'être dépositaires d'une grande tradition de démocratie locale et participative. Dans les milieux politiques et intellectuels s'ancre par ailleurs progressivement l'idée que la participation citoyenne est la meilleure réponse à une crise supposée de la démocratie représentative. Dès lors, dans la rhétorique des politiques publiques, le registre de la proximité devient incontournable.

Le système de gouvernance mis en place avec la création des Conseils de Quartier serait donc une étape obligée dans la conjonction entre l'instauration d'une politique publique désirant favoriser la démocratie de proximité et une rhétorique du personnel politique sur la proximité.

L'analyse comparative dont fait l'objet ce rapport montre que ces Conseils sont des espaces de délibération, mais qui restent très contrôlés et qui servent davantage le pouvoir urbain que la gouvernance urbaine. Ils sont finalement un outil de recomposition du pouvoir dans la ville. Dans une période où les ressources urbaines se raréfient, la notabilisation à travers les nominations au sein des Conseils fournit une nouvelle ressource dans la distribution du pouvoir urbain et montre une certaine continuité avec les pratiques traditionnelles, incarnées par les processus de légitimation à l'oeuvre au sein des comités de quartier. Si ces comités étaient inclus dans un système de régulation clientélaire, ils étaient aussi autre chose, et ils ont conquis une autonomie partielle dans une relation très étroite avec les mairies.

Aujourd'hui, les conseils ne sont pas la continuation de ces relations, mais ils peuvent difficilement prétendre être des instruments de gouvernance. Ils jouent un rôle important dans la construction des leaderships politiques, en servant d'école de la politique à de nouveaux petits élus municipaux, appelés à devenir les nouveaux soutiens des maires en place.

La gouvernance urbaine développée dans les Conseils veut amener du changement dans la ville avec l'ouverture des contenus des échanges à des problématiques globales ou à des projets, alors que les acteurs tendent à lui attribuer des fonctions de gestion. Elle se trouve en tension permanente entre gestion et réforme urbaine. L'échelle adoptée rend également difficile le positionnement des acteurs, et amène à une technicisation des échanges de plus en plus grande.

Bibliographie

Représentation, participation, démocratie

Leca J., 1989, "Réflexions sur la participation politique des citoyens en France", in Mény Y. (dir.), *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, Paris, Presses de Sciences Politiques.

Manin B., 1995, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann Lévy.

Rosanvallon P., 1998, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard.

Gouvernement municipal et participation

ADELS, Conseils de quartier, mode d'emploi. Notamment le texte de Marion Paoletti. Textes pdf disponibles à www.adels.org/edition/guide_cq.htm.

Dion S., 1984, "Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie", in *Sociologie du Travail*, vol.26, n.2, pp.121-140.

Grémion P., 1978, "Les associations et le pouvoir local", in *Esprit*, pp.19-31.

Grémion C., 1990, "De la participation à la communication", in *Revue Française d'administration publique*, n.58, avril-juin, pp. 643-657.

Houk M., 1999, "*Les conseillers de quartier du 20ème arrondissement de Paris : trajectoires et représentations*", en coll. avec Blondiaux, L., Borraz, O. et Levêque, S., Troisième rapport de l'Observatoire de la Démocratie Locale du 20ème arrondissement.

Muller P., 2003, *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*, RFSP, Vol. 50, n° 2, pp. 189-206.

Démocratie locale, démocratie participative

Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Paris, à paraître avril 2004.

Baudelle G. & alii, 2002, *Les mots valises de la démocratie locale ; Des mots pour les maux*, Pouvoirs locaux, 53, nov, pp. 127-133.

Blanc M., 1994, "Participation des habitants et politiques de la ville", in Blanc M. (dir.) *Vie quotidienne et démocratie*, Paris, L'Harmattan, pp.261-292.

Blondiaux Loïc, 1999a. “Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier”, in CRAPS-CURAPP, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, pp. 367-405.

Blondiaux L. et Levêque S., 1999b. “La politique locale à l’épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX^{ème} arrondissement de Paris”.

Neveu C. (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques politiques, pp. 17-82.

Conan E., 1978, “Démocratie locale”, in *Esprit*, n.18, juin, pp.35-41.

CRAPS-CURAPP, 1999, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF .

Joye D., Huissoud T. et Schuler M., 1994, “Le citoyen, la ville et le quartier : participation locale en milieu urbain”, in Bassand M. et Leresche J.Ph.(dir.), *Les faces cachées de l’urbain*, Paris, Peter Lange, pp.95-111.

Lévy J., 1989, “Quel espace pour la démocratie urbaine ?”, in Gagnon C., Klein J.L., Tremblay M., *Le local en mouvements*, Chicoutimi, GRIR, Université du Québec.

Papadopoulos Y., 1994, “Les tensions de la démocratie locale”, in Bassand M. et Leresche J.Ph.(dir.), *Les faces cachées de l’urbain*, Paris, Peter Lange, pp.139-153.

Paoletti M., 1999, “Les maires : communication et démocratie locale”, in Balme R., Faure A., Mabileau A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l’action publique*, Paris, Presses de la FNSP, pp. 429-446.

Paoletti M., 1999, “La démocratie locale française. Spécificité et alignement”, in CRAPS, CURAPP, pp.45-61

Rui S., 2004, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l’action publique*, Dunod (à paraître).

Sintomer Y., 2003, « Enjeux et attentes d’une démocratie participative », in *Conseils de quartier Modes d’emploi*, édition augmentée, ADELS, Revue Territoires, Hors série, Paris, pp. 137-141.

Warin Ph., 1996, “La démocratie locale : une nouvelle étape”, in *Ecologie et politique*, n.18/19, pp.77-91.

Espace public, citoyenneté, engagement

Biarez S., 1999. “Repenser la sphère locale selon l’espace public”, in François B. et Neveu E. (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des*

débats publics contemporains, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 267-284.

Blanc M., 1988, "Concertation, sociologie urbaine, citoyenneté", in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n.38, pp.

Farge A., "Y a-t-il un espace public populaire ?", in *Futur Antérieur*, n.39-40, pp.

François B. et Neveu E., 1999, « Pour une sociologie politique des espaces publics contemporains, in *Espaces publics mosaïques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Gaudin JP., 1999. " L'espace public des politiques contractuelles ", in Bastien François et Erik Neveu (dirs), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 231-248.

Habermas J., 1992, "'L'espace public', 30 ans après", dans *Quaderni*, numéro 18, Dossier *Les espaces publics*, pages 161 à 191.

Ladrière P., 1992, "Espace public et démocratie", in *Raisons pratiques*, n.3,

Neveu C. (dir.), 1999, *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan.

Neveu C., 2000, "L'accès à l'espace public entre politiques publiques et "dérive ethnique". L'expérience d'associations "de jeunes" à Roubaix ", in A. Vulbeau (dir), *La jeunesse comme ressource. Expérimentations et expérience dans l'espace public*, Saint-Denis, Obvies-Ères, Collection Questions vives sur la banlieue, pp. 213-227.

Neveu C., 2000, " L'anthropologue, le citoyen et l'habitant. Le rapport au politique dans une ville du Nord ", *Ethnologie Française*, XXIX(4), pp. 559-567. "La citoyenneté entre individuel et collectif. Bref portrait de "jeunes" animateurs issus de l'immigration en citoyens", *Ville École, Intégration*, n° 118, septembre, pp. 68-80.

Rui S., *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Dunod, février 2004.

Territoire, local, politique

Briquet Jean Louis et Sawicki Frédéric, 1989. "L'analyse localisée du politique. Lieu de recherche ou recherche de lieux ?", *Politix*, n° 7-8.

Hassenteufel Patrick et Rasmussen Jane, 2000. " Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques. Les apports de la science politique ", in D. Pagès et N. Pelissier (dirs), *Territoires sous influence*, Volume 1, Paris, L'Harmattan, Collection Communication et Civilisation, pp. 59-82.

Lorrain D., 1991, "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", in *Sociologie du Travail*, n.4, pp.

Mabileau, Albert (dir), 1993. A la recherche du " local ", Paris, L'Harmattan, Collections logiques politiques.

Proximité, quartier

Bidou-Zachariasen C., 1997, "La prise en compte de l'effet de territoire", in *Revue française de sociologie*, vol.38, n.1, pp.

Di Méo G., 1993, "Les paradigmes du quartier urbain", in *Sciences de la société*, n.30, pp.

Genestier P., 1999. " Le sortilège du quartier : quand le lieu est censé faire lien. Cadre cognitif et catégorie d'action politique ", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 82, pp. 142-153.

Houk M., 2004, "L'institution de la proximité - Les arrondissements de Paris, Marseille et Lyon depuis 1983", in : Booth, P. & Jouve, B. (dir.) : *Démocraties métropolitaines*, pp. 263-291, Presses de l'Université du Québec, Mai.

Houk M., 2003, Mise en oeuvre de la loi du 31/12/1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon : une approche comparative, Communication dans le cadre des journées ARENES/CESSA, cycle Démocratie et Territoires, Marseille, Octobre.

Lefebvre R., 2001, « Rhétorique de la proximité et "crise de la représentation" », in *Développement durable et territoires*, Les Cahiers lillois d'Économie et de Sociologie, 37, fév, pp.

Mozère L., Péraldi M. et Rey H., 1999. *Intelligence des banlieues*, Editions de l'Aube, Collection Territoires.

Saunier P.Y., 1994, "La ville en quartiers : découpages de la ville en histoire urbaine", in *Genèses*, n.15, pp.

Associations

Barthélémy M., 2000, *Association : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de la F.N.S.P.

Belorgey J.M., 2000, *Cent ans de vie associative*, Paris, Presses de la FNSP.

Chanial P., 2000, "L'association est-elle une politique ?", in *La Revue du MAUSS*, n.16, 2^{ème} semestre.

Laville J.L. et alii, 2001, *Association, démocratie et société civile*, Paris, La Découverte.

Associations de quartier, comités de quartier

Agulhon M., Vers une histoire des associations, in *Esprit*, n.18, juin, pp.13-19.

Anselme M., 2000, "Institutions, associations d'habitants et espaces publics : la représentativité introuvable", in Anselme M., *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

Genestier P., 2001. " Némésis et Nicodème. Quand les instances de proximité deviennent les figures du salut ", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 90, pp. 22-33.

Gontcharoff G., 1999, "Le renouveau des comités de quartier", in CRAPS-CURAPP, pp. 305-327.

Mattina C., 2001, « Des médiateurs locaux : Les présidents des comités d'intérêt de quartier autour de la rue de la République », in Donzel A. (dir.), *Métropolisation, citoyenneté et gouvernance dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve et Larose, pp. 269-291.

Mattina C., 2005, « Gouverner la démocratie locale : la mise en place des conseils de quartier à Marseille, Toulon et Nice ».

Mayol P., 1976, "Les comités de quartier", in *Esprit*, n.9, pp.

Neveu C., 2001" Les comités de quartier de Roubaix aux prises avec la politique de la ville. Un exemple d'associations phagocytées par la municipalité ", in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 89, juin, pp. 79-85.

Neveu C., 2000, " La citoyenneté et le local : un lien problématique ? Réflexions à partir de l'analyse de comités de quartier et d'association de jeunes à Roubaix ", in C. Fiévet (dir), *Invention et réinvention de la citoyenneté*, Pau, Editions Joëlle Samy, pp. 505-516.

Rangeon F., 1999, "Les comités de quartier. Instruments de démocratie locale ?OI, in CRAPS-CURAPP, pp.330-

Warin Ph., 1995, "Les HLM : impossible participation des habitants", in *Sociologie du travail*, n. 2, pp.

Conseils de quartier

ADELS, 2003, *Conseils de quartier, mode d'emploi*, Revue Territoires, Hors série, mars

Paoletti M., 2003, Nouvelles pratiques démocratiques et système politique local, in *Conseils de quartier, mode d'emploi*, édition augmentée, ADELS, Revue Territoires, Hors série, pp. 153-161.

Débat public, concertation sur les projet d'aménagement

Ballan E., 2001, « « Techniquement tout est possible ! ». L'alliance ambiguë du technicien et du riverain », in Donzel A. (dir.), *Métropolisation, citoyenneté et gouvernance dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve et Larose, pp. 445-452

Blatrix C., 1996, "Vers une démocratie participative? Le cas de l'enquête publique", in Chevallier J. (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF

Dubois J. et Olive M., 2001, « Euroméditerranée : un grand projet d'aménagement à l'épreuve du débat public », in Donzel A. (dir.), *Métropolisation, citoyenneté et gouvernance dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve et Larose, pp. 421-444.

Donzel A., Fourniau J.M., Lolive J., 1994-95, les contestations du TGV Méditerranée ; Mise en perspective historique et analyse

Fourniau J.M., 1996, « Transparence des décisions et participation des citoyens », in *Techniques, territoires et Sociétés*, n.31, pp. 61-71

Fourniau J.M., 2001, « le conflit du TGV Méditerranée : la structuration d'un espace public de discussion de la légitimité des décisions », in Donzel A. (dir.), *Métropolisation, citoyenneté et gouvernance dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve et Larose, pp. 467-486

Hollard G. et Mathieu Leborgne M., 2001, « Quelques pistes de réflexion sur ce que concerter veut dire » in Donzel A. (dir.), *Métropolisation, citoyenneté et gouvernance dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve et Larose, pp. 453-466