Le participatif entre le politique et le populaire ? L'intermédiarité sans prise d'un conseil citoyen.

Mario Bilella, Guillaume Petit

▶ **To cite this version:**

Mario Bilella, Guillaume Petit. Le participatif entre le politique et le populaire ? L'intermédiarité sans prise d'un conseil citoyen.. Lorenzo Barrault-Stella; Clémentine Berjaud; Anne-France Taiclet. Les ancrages urbains du vote. Enquête sur la socialisation politique résidentielle, Editions du croquant, pp.163-206, 2022, 9782365123594. halshs-03973342

HAL Id: halshs-03973342
https://shs.hal.science/halshs-03973342

Submitted on 11 Aug 2023

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.

Chapitre 4 :
La politique de la ville au chevet des quartiers populaires ou l'intermédiation ratée d'un conseil citoyen.

Mario Bilella (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, CESSP),
Guillaume Petit (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, CESSP)

Dans certains quartiers populaires comme Nerval, la représentation et la prise en compte des intérêts sociaux des classes populaires apparaissent fragmentés. Ils ne trouvent aucune chambre d'écho dans les institutions politiques. On a déjà relevé comment l'offre politique (chapitre 2) et les institutions électorales (chapitre 1) peinent à prendre en charge leurs intérêts. Face à ce constat, déjà souvent documenté, certains acteurs politico-administratifs et associatifs œuvrent afin de mettre en place des dispositifs de participation et de concertation portant l'intention de combler ce déficit de prise en charge. L'un deux a été observé régulièrement dans le cadre de l'enquête collective sur les dimensions territoriales de la socialisation politique : le conseil citoyen Paris 18.

La dernière réforme de la politique de la ville – la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine – poursuit cet objectif, ici présenté par le Ministre de la ville de l'époque, François Lamy :

> « Le principe de co-construction des politiques publiques a été inscrit pour la première fois dans la loi. […] nous entendons renforcer la place des habitants dans la vie de leur quartier. Mais dans un moment où la désespérance sociale s'accompagne trop souvent d'une désespérance politique, il fallait donner une dimension nouvelle à l'intervention citoyenne des habitants des quartiers populaires. Cela constitue une réponse au sentiment de défiance envers les institutions. Cette reconnaissance de la participation des habitants aux décisions qui les concernent, passe par la création de « conseils citoyens » dans chaque quartier prioritaire [où]une grande souplesse d'initiative sera laissée au local. » (Discours de François Lamy à la journée d'information et d'échanges sur la réforme de la politique de la ville et de l'administration territoriale de l'Etat à l'Université de Paris-Ouest Nanterre, 19 mars 2014).

Ce chapitre[1] prend ainsi pour objet l'un de ces conseils citoyens, celui du 18e arrondissement de Paris (CCP18). Nous appréhendons ce dispositif participatif comme une intermédiation politique en dehors du temps électoral : il s'agit d'une tentative de la part des institutions politiques d'intéresser, enrôler et affilier des habitants des quartiers populaires, en fournissant un cadre et un statut à une partie d'entre elles et eux, qui s'en feraient les porte-paroles. Notre recherche montre que malgré ces ambitions affichées par les sommets de l'État, et leurs représentants locaux, cette offre de participation institutionnelle ne parvient pas à remplir ce rôle d'intermédiation entre les classes populaires et le champ politique au niveau local. Nous affirmons par ailleurs qu'un tel résultat est à escompter au vu de la réalité des moyens mis en œuvre pour satisfaire cet ambitieux objectif.

Notre observation débute le 8 novembre 2016, deux ans après la promulgation de la loi. Ce soir-là, l'assemblée générale constitutive de l'association porteuse du CCP18 a lieu. En semaine, en hiver, aux alentours de 19h, vingt-cinq personnes sont réunies autour d'une longue table, dans une salle sans fenêtre, en sous-sol de la mairie d'arrondissement. Sous les néons, on distingue : huit hommes, dont deux racisés et dix-sept femmes, dont trois racisées, et dont la plupart semble avoir plus de quarante ans, seules un homme et six femmes paraissent plus jeunes. Les membres du (futur) conseil d'administration de l'association (CA) sont d'ores-et-déjà distinctement rassemblés à l'extrémité de la table, où on dénombre : cinq hommes, dont aucun racisé, et six femmes, dont une racisée (voir tableau 2). La réunion s'ouvre sur le recrutement possible d'un salarié pour épauler le travail du conseil citoyen. D'emblée ces individus présents au titre d'une association et compétents en la matière se distinguent par leur maîtrise de la thématique. Les échanges fusent sur les enjeux règlementaires et managériaux : « fiche de poste ? niveaux de diplôme ? formation ? feuille de route ? horaires ? ». Les quelques rares individus moins aguerris qui osent prendre la parole se perdent dans des demandes d'explication sur un point règlementaire ou émettent des remarques générales sur le statut associatif ou les objectifs politiques. Ils sont rappelés à l'ordre « on a déjà vu ça mille fois », « on ne va pas rediscuter de chaque ligne ». Le conseil citoyen – *a fortiori* son conseil d'administration – réunit donc une majorité de blancs, plutôt âgés, parmi lesquels des associatifs chevronnés.

Cette description sommaire illustre le décalage social au fondement du désajustement politique entre cette offre de participation et celles et ceux censés s'en saisir, à savoir les habitants des quartiers populaires de l'arrondissement, qui dès lors demeurent une « catégorie

[1] Nous remercions notre collègue William Arhip-Paterson pour sa contribution égale à l'enquête de terrain et la mise à disposition de ses matériaux.

objet ». Face à ce constat, ce chapitre vise à comprendre les logiques sociales et politiques qui président à ce décalage[2]. Dans un premier temps, il aborde les objectifs du dispositif, les logiques de sa mise en œuvre dans la capitale pour l'inscrire dans l'histoire plus longue de la « politique de la ville ». Le cas du conseil citoyen du 18e arrondissement permet de constater que les membres des classes populaires sont largement absents ou cantonnés à un rôle de public ou de faire-valoir. Au-delà des inégalités connues face à la participation politique, le fonctionnement concret du conseil citoyen constitue un obstacle à leur participation. L'intermédiation pensée entre le « politique » et le « populaire » ne trouve pas de prise via le « participatif ».

1. La reconstruction d'un problème public et de sa solution : un projet d'auto-encadrement des classes populaires

La distance croissante entre les classes populaires et le champ politique, rappelée dans le chapitre précédent, ne laisse donc pas l'État sans réaction face à ce qui a été peu à peu construit comme un problème public. Le ministre de la ville cité plus haut en propose sa lecture particulière de la question sociale, en faisant de la « *désespérance sociale* » et de la « *désespérance politique* » dans les quartiers populaires, un cas édifiant de « la défiance envers les institutions », plutôt que de reproduction, voire de renforcement, des inégalités socio-spatiales. De la même façon, l'enjeu général de « *place des habitants dans la vie de leur quartier* » est euphémisé en principe « *d'intervention citoyenne* », auquel vient dès lors répondre la création d'un conseil citoyen dans chaque quartier prioritaire dans une logique d'instrumentation de l'action publique[3].

Ce dispositif concrétise le principe d'intervention et matérialise la solution apportée au problème, tel que façonné par la parole officielle. Cette solution n'est pourtant pas nouvelle. L'institutionnalisation de la politique de la ville, au cours des années 1980, a progressivement intégré un impératif de participation des habitants et entraîné la mise en œuvre successive de

[2] Notre recherche est issue d'une enquête collective : nous avons adhéré formellement au conseil citoyen, sans cacher notre qualité de chercheur. Nous avons mené une série d'entretiens, dont certains réitérés deux ou trois fois, avec une dizaine de conseillers citoyens, deux agents municipaux et deux agents préfectoraux. Nous les avons réalisés tout en assistant aux réunions entre novembre 2016 et mars 2019. Pour la période précédente, nous nous fondons sur des entretiens et l'expérience d'un des enquêteurs, alors salarié du prestataire de la ville de Paris chargé d'une mission de préfiguration des conseils citoyens. Par ailleurs, nous utilisons des documents publics disponibles (comptes-rendus de réunion, site internet, etc.), ainsi qu'un corpus d'échanges électroniques (correspondance interne ou entre enquêteurs et membres).

[3] « L'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale ». Lascoumes (P.), Galès (P. L.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 12.

dispositifs semblables[4]. Cette préoccupation est souvent évoquée en lien avec le rapport Dudebout de 1983, qui promeut de façon tautologique, la « participation comme un instrument incontournable de promotion de la démocratie, dans l'objectif de remobilisation citoyenne des habitants ». Ce processus a été encouragé par des transformations de l'État, d'un « État centralisateur et redistributeur » à un « État animateur »[5], voire « un Etat néoliberal » œuvrant àson retrait tant général que sectoriel. Cette évolution reflète aussi les transformations de la gauche française, de plus en plus distante avec le marxisme et favorable à des mots d'ordre peu conflictuels comme la mixité sociale ou la promotion de la citoyenneté. Dans un contexte de déclin des structures d'encadrement politique dans ces espaces, les dispositifs participatifs sont aussi vus comme un moyen d'expression, de mobilisation et d'encadrement politique des populations[6].

Le conseil citoyen est le dernier avatar en la matière. Leur mise en œuvre marque l'opposition entre un message de « réforme radicale » porté par des universitaires et des militants associatifs[7] et sa traduction par le pouvoir central. Alors que les initiateurs proposaient l'expérimentation des « tables de quartier », donc d'assouplir la logique formelle des instances de concertation déjà existantes au profit d'une démarche de projet et d'organisation communautaire, la traduction législative a plutôt été une actualisation de la logique des conseils de quartier, assortis d'un tirage au sort et d'un lien à la géographie prioritaire. Le discours institutionnel est ambivalent : le conseil citoyen, s'assume comme offre descendante de participation, et, en même temps, comme porteur d'autonomie et de co-construction. L'injonction à la participation se double ainsi d'une injonction à l'autonomie.

Encadré 12 : Conseil citoyen et Conseil de quartier

Les deux dispositifs s'inscrivent dans des cadres distincts : les conseils de quartier ont été créés

[4] Bacqué (M.-H.), *Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? Empowerment zones aux États-Unis et politique de la ville en France*, La Découverte, 2005. Carrel (M.), *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS, 2013.

[5] Donzelot (J.), Estebe (P.), *L'État animateur : Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1994.

[6] Biland (É.), « La "démocratie participative" comme entreprise de (re)mobilisation des habitants : l'exemple d'une municipalité de l'ancienne banlieue rouge », in Anquentin (V.), Freyermuth (A.), dir., *La figure de l'« habitant ». Sociologie politique de la demande sociale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008 ; Nez (H.), Talpin (J.), « Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? », *Genèses*, (79), 2010.

[7] Bacqué (M.-H.), Mechmache (M.), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ca ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au ministre délégué chargé de la Ville, 2013 ; Bacqué (M.-H.), « De la recherche à l'expertise et à l'engagement Retour sur une mission sur la participation dans la politique de la ville », *Sociologie*, 6 (4), 2016.

par la loi du 27 février 2002 dite loi Vaillant qui impose leur mise en place aux communes de plus de 80 000 habitants, le critère est donc ici de taille et non l'appartenance à la géographie prioritaire. Contrairement aux conseils citoyens, leur fonctionnement et leur composition sont laissés à l'initiative des élus locaux et ne sont pas encadrés par la loi.

Les missions et la composition des conseils citoyens sont quant à elles définies par l'article 7 de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi Lamy : « Le conseil citoyen est composé, d'une part, d'habitants tirés au sort dans le respect de la parité entre les femmes et les hommes et, d'autre part, de représentants des associations et acteurs locaux. Ces conseils citoyens sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville. Des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain. Les conseils citoyens exercent leur action en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et inscrivent leur action dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité, de laïcité et de neutralité. Dans ce cadre, l'Etat apporte son concours à leur fonctionnement ». Le conseil citoyen dispose ainsi d'une autonomie nouvelle vis-à-vis des pouvoirs locaux. Chaque conseil comprend deux catégories de membres : d'une part, des habitants qui doivent constituer à minima 50% des membres et d'autre part, des représentants d'associations et acteurs locaux exerçant une activité professionnelle au sein du quartier et ne présentant pas de lien direct avec l'un des acteurs institutionnels déjà représentés au sein des instances du contrat de ville. Les modalités d'organisation et le nombre de personnes tirées au sort sont définis localement sur la base d'un accord interne à chaque conseil citoyen. L'utilisation exclusive de la liste électorale doit être évitée pour ne pas exclure les résidents non-inscrits et les résidents non communautaires. Le reste des membres du collège habitant et ceux du collège associatif et acteurs locaux sont présent sur la base du volontariat par suite d'un appel à candidature diffusé par l'autorité publique chargée de la mise en œuvre des conseils citoyens. Ces critères de composition sont les seuls fournis aux membres du conseil citoyen, qui sont autrement désignés comme autonomes dans leur organisation. La loi ne précise pas la forme juridique que doit prendre l'instance, les conseillers peuvent donc se doter ou non, d'une personnalité morale. Le cadre de référence national précise que, s'ils le souhaitent, les conseils citoyens peuvent se constituer en association ou être portés par une personne morale préexistante. Ce dispositif ambitionne de « permettre l'émergence et la valorisation d'une expression libre des habitants des quartiers », de « co-construire » les contrats de ville et de

« stimuler et appuyer les initiatives citoyennes »[8].

La participation dans le cadre de la politique de la ville va avec un traitement différentiel des publics. À l'opposé d'une visée universaliste, les dispositifs mis en œuvre visent spécifiquement des catégories sélectionnées selon une logique de « territorialisation de la question sociale »[9] ayant fait du « quartier » (sensible, difficile, populaire…) une catégorie d'action publique[10]. La loi Lamy ne déroge pas à cette logique, le public cible de cette politique publique est d'abord défini par son lieu de résidence, ses caractéristiques sociales n'en étant qu'un implicite. En outre, cette délimitation découle d'une « nouvelle géographie prioritaire »[11] qui redétermine ces quartiers. La réforme du zonage précédent se fait sous fortes contraintes et l'équilibre entre logique gestionnaire – simplifier, réduire – et impératif politique – ni ne trop simplifier, ni ne trop réduire, mais tout de même afficher de la nouveauté[12] – aboutit à l'adoption d'un critère unique de redéfinition basé sur un indicateur de pauvreté. Au sein des unités urbaines de 10 000 habitants ou plus, les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont déterminés par un revenu médian très inférieur à celui de l'unité urbaine d'appartenance. Les quartiers du précédent contrat urbain de cohésion sociale non retenus deviennent des « quartier de veille active ». Si elle est dite nouvelle, sa logique reste inchangée : identifier des territoires à problèmes et mettre en place des dispositifs spécifiques censés les résoudre.

Les prescriptions nationales se confrontent à des arrangements locaux. Si le ministre évoque la création de conseils citoyens dans chaque quartier prioritaire, à Paris, les pouvoirs publics décident de mettre en place un seul conseil citoyen par arrondissement comportant au moins un quartier politique de la ville. Dans le cas du 18e arrondissement, le conseil citoyen doit couvrir une surface particulièrement vaste. Au sein de cet espace, suivant la logique de sa délimitation, les classes populaires sont très nettement surreprésentées par rapport à l'ensemble de l'arrondissement et *a fortiori* à l'ensemble de la capitale (voir tableau 1). Les employés et

[8] Cadre de référence (http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/cadre-de-reference-conseils-citoyens.pdf).
[9] Tissot (S.), Poupeau (F.), « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, no 159 (4), 2005.
[10] Tissot (S.), *L'État et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007 ; Authier (J.-Y.), Bacqué (M.-H.), Guérin-Pace (F.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, 2007.
[11] Epstein (R.), « La " nouvelle politique de la ville " au prisme des évaluations du passé », in Kirszbaum (T.), dir., *En finir avec les banlieues ?: le désenchantement de la politique de la ville*, La Tour d'Aigues, France, Éditions de l'Aube, 2015.
[12] Nonjon (M.), O'Miel (J.), Talpin (J.), « La refonte de la géographie prioritaire de la ville : une réforme de la cartographie « très politique », in Aguilera T., Artioli F., Barrault-Stella L., Hellier E., Pasquier R. (dir.), *Les cartes de l'action publique. Approches pluridisciplinaires*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, « Paradoxa », 2021.

ouvriers constituent près de la moitié de la population active, le taux de chômage y est nettement plus élevé ainsi que la part d'étrangers et d'immigrés.

Quartiers	**QPV 18e**	**18e**	**Paris**
Population	*93490*	*203127*	*2249975*
Cadres (%)	25,9*	38,5	**45,4**
Employés, ouvriers (%)	**46,8***	32,8	26,6
Chômage (%)	**13,9***	12,2	9,8
Immigrés (%)	**30,5**	23,5	20,3
Étrangers (%)	**24,3**	18,7	14,8

Tab.1 – Distribution de la population par CSP (quartiers, arrondissement, ville)

Données : Observatoire des quartiers prioritaires parisiens / INSEE RP2011

*A défaut de source officielle, ces chiffres ont été obtenues en agrégeant les données disponibles pour chaque quartier, pondérées par la population globale et non la population d'actifs de chaque quartier, comme pour les données disponibles à l'échelle de l'arrondissement et de la ville. Ces chiffres pour les QPV 18e constituent donc une approximation.

À travers la catégorie territoriale du « quartier prioritaire », ce dispositif vise donc les classes populaires. Pourtant, loin de les constituer en sujet politique « autonome » et « participatif », l'enquête révèle que ceux-ci demeurent assez largement introuvables dans cet espace prétendant faire émerger et organiser leurs intérêts. Ce constat se retrouve par ailleurs. Yannick Gauthier note ainsi, en suivant des conseils citoyens dans le nord de la France, un abandon de la plupart des membres des classes populaires, compensé à la marge par le maintien de quelques-uns à même d'y trouver des gratifications symboliques[13]. Dans les faits, l'immense majorité des habitants des quartiers populaires n'ont même pas connaissance de l'existence d'un conseil citoyen. En creux, l'observation du conseil citoyen du 18e arrondissement de Paris (CCP18) permet cependant d'identifier certaines causes qui expliquent sa faible surface sociale au sein de la population cible et qui poussent les rares membres des classes populaires qui participent à le faire sur un mode passif et/ou à ne pas renouveler leur présence. Ces causes sont certes endogènes à l'instance, mais elles redoublent pour la plupart des inégalités structurelles qui ne font que se prolonger dans le conseil citoyen.

[13] Gauthier (Y.), « « Devenir quelqu'un ». (Re)valorisation de l'identité sociale par les bénéfices symboliques de l'engagement participatif », *Participations*, 2 (24), 2019.

Une instance sans moyen œuvrant sur un vaste périmètre discontinu

L'autonomie de l'instance concédée par le législateur est une fiction légale. La faiblesse des moyens et l'absence de locaux dédiés la rendent dans les faits très peu fonctionnelle. Le constat de ce manque de moyen est constant. . Lors d'une réunion, alors que les conseillers citoyens soulignent ce manque face au délégué du préfet et aux équipes de développement local, en évoquant une « *activité importante et soutenue, réalisée sans aucun moyen financier ni logistique, par des personnes exclusivement bénévoles, qui ont pris sur leur temps d'activité, notamment professionnelle* » et avertissant que « *ce fonctionnement sous tension ne pourra à l'évidence être maintenu* »[14]. Ils se voient rétorquer que « *les conseils citoyens sont soumis à une tension permanente, entre leur qualité d'instance indépendante jalousement revendiquée et défendue, et leur demande tout aussi nécessaire de reconnaissance par les autorités publiques* »[15]. Les conseillers citoyens, loin de pouvoir jouir de l'autonomie prévue par la loi, se voient conseillés de multiplier des demandes de financement : donc de consacrer leur activité à la financer. Face à ce souci, la réponse officielle, qui les enjoint à « *aller taper à la porte du fond de participation des habitants (…) pour des petits projets de maximum 700€* »[16], rappelle également en quoi l'injonction à l'autonomie constitue, en tant que mot d'ordre réformateur, une « ruse de la mise en œuvre »[17], autrement dit déléguer des compétences, sans en donner les moyens de s'en saisir effectivement.

Encadré 13 : Un budget « non participatif » restreint

Les comptes permettent d'objectiver l'activité du CCP18 au regard des moyens mis à disposition. Pour l'année 2018, le CCP18 touche une subvention de 3000 euros de la part de la Ville de Paris et bénéficie d'un excédent 2017 de 2735 euros, correspondant à des financements de la Caisse d'allocations familiales. Ce reliquat provient de la difficulté du CCP18 à engager des dépenses. Sur les 5735 euros disponibles en 2018, seuls 12% sont effectivement engagés.

Les principaux postes de dépense sont les frais de déplacement, qui représentent un petit tiers de l'ensemble et surtout les frais de services bancaires, assurantiels et administratifs, qui représentent presque la moitié des dépenses. Le coût de l'officialité constitue ainsi une part

[14] Compte-rendu d'une rencontre entre le CCP18, le délégué du préfet et les équipes de développement local de la ville de Paris, 26 janvier 2017

[15] Ibid.

[16] Ibid.

[17] Breton (É.), Perrier (G.), « Politique des mots d'ordre réformateurs », *Politix*, n° 124 (4), 2018 ; Dubois (V.), « Politiques au guichet, politique du guichet », in Borraz (O.), Guiraudon (V.), dir., *Politiques publiques 2*, Presses de Sciences Po, 2010.

importante des sommes dépensées. Le reste est consacré à des frais de communication dont la refonte du site internet et des frais de convivialité (achat de boissons et de nourriture pour les réunions). Avec un solde excédentaire de l'ordre de 88%, le financement s'avère trop élevé pour le fonctionnement ordinaire de l'instance mais beaucoup trop faible pour permettre de réelles actions. Comme l'explique le rapport d'activités 2018 de l'association, « *[les] dépenses vont principalement à l'achat d'objets publicitaires pour faire connaître de façon ludique, le Conseil Citoyen du 18ème*. Pour l'année 2019, il est ainsi prévu que le CCP18 investisse dans les supports (kakémono, T-shirt, cartes de visite, banderoles, flyers, pins, sacs, …).

Dans le cas du CCP18, ce manque de moyen est renforcé par son périmètre d'action particulièrement vaste (Fig. 1). Le CCP18 n'est pas rattaché à un seul mais à dix quartiers politique de la ville, sept prioritaires et trois de veille. Cet espace représente la moitié de la surface de l'arrondissement et presque la moitié de sa population y réside, soit près de 100 000 habitants[18].

[18] 93 500 habitants résident dans un QPV sur une population totale de 203 000 habitants (Observatoire des quartiers prioritaires parisiens / INSEE RP2011).

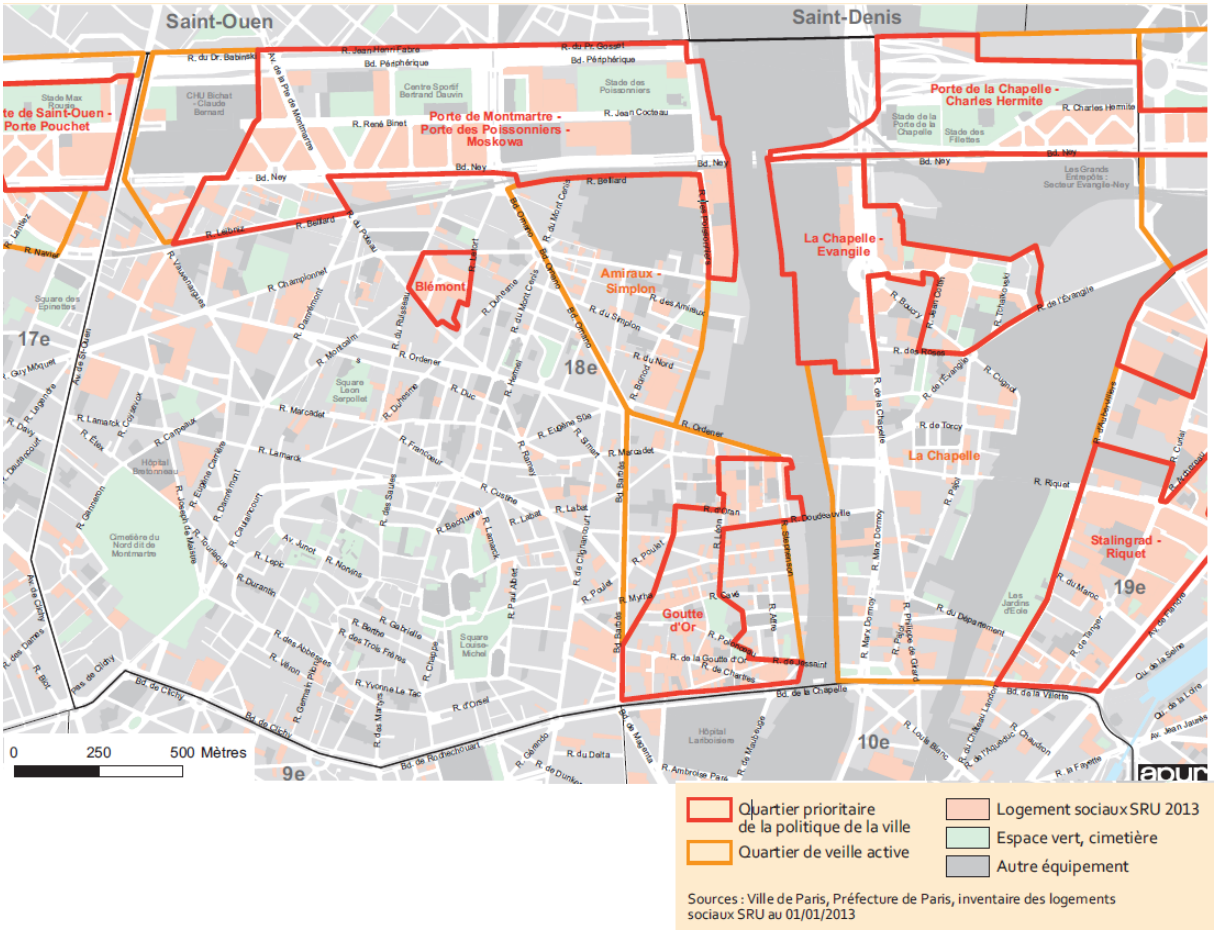


Figure 1 : Zonage de la politique de la ville dans le 18ème arrondissement

En outre, le principe de zonage des conseils citoyens parisiens ampute d'emblée le dispositif de sa logique de subsidiarité, en regroupant des quartiers proches, mais non limitrophes, dont le découpage correspond à une logique administrative plutôt qu'à un réel vécu des habitants[19]. C'est particulièrement le cas dans le 18ème arrondissement avec des quartiers aux caractéristiques très différentes. Certains présentent une densité associative locale[20] forte ; comme le « quartier-village » de la Goutte d'or[21] qui offre des « possibilités de prise de parole politique […] au moins pour une partie des résidents »[22]. D'autres, comme les

[19] Humain-Lamoure (A.-L.), « La démocratie locale en quartiers à Paris : une ségrégation territoriale ? », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, (10), 2010.

[20] En 2012, l'arrondissement comptait 660 associations employeurs, employant 5718 salariés soit 12,8% des salariés du secteur privé, un des taux les plus élevé de la capitale. 37,6% de ces emplois associatifs relève du secteur d'activité du « social », soit le taux le plus important de tous les arrondissements parisiens (Sources : ACOSS-URSSAF et MSA. Données 2012. Traitement Recherches & Solidarités dans Duros et al., *Le secteur associatif à Paris*, février 2014).

[21] Fijalkow (Y.), « Construction et usages de la notion de quartier-village. Village de Charonne et Goutte d'Or à Paris », in Authier (J.-Y.), Bacqué (M.-H.), Guérin-Pace (F.), dir., *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, 2007.

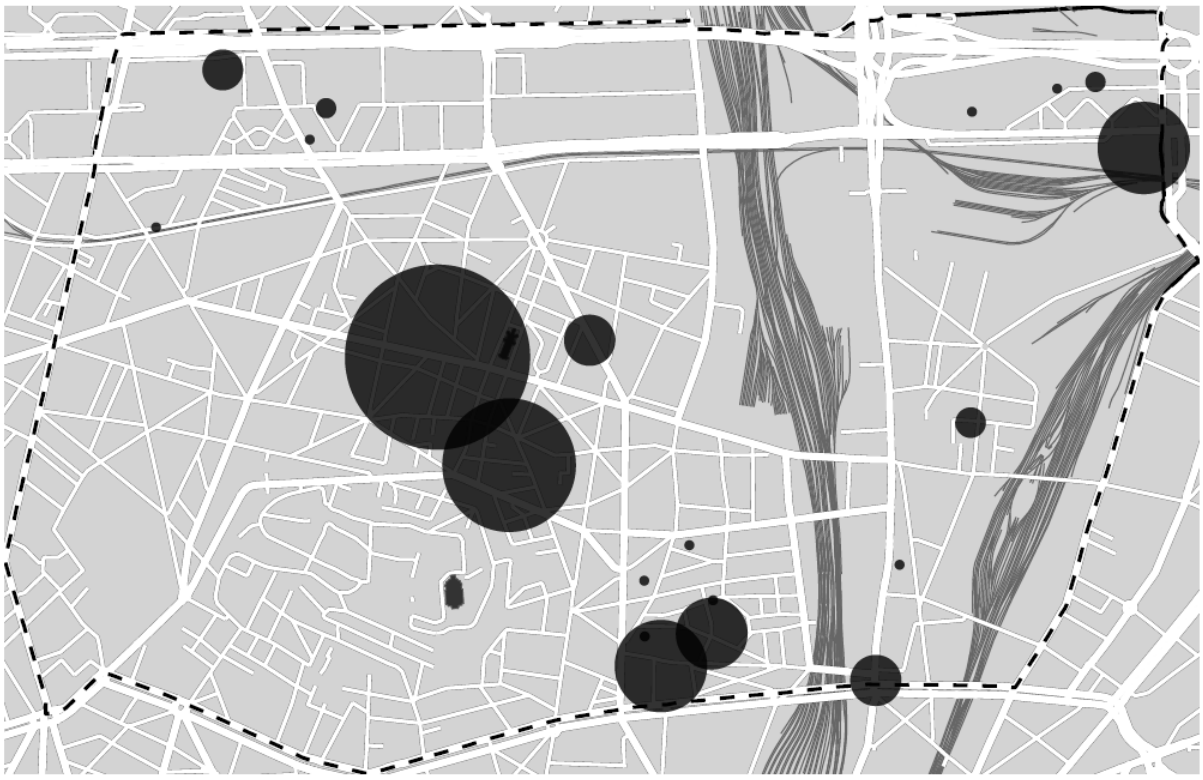
[22] Blanchard (E.), « La Goutte d'Or, 30 juillet 1955 : une émeute au cœur de la métropole coloniale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 195 (5), 2012.

quartiers du nord de l'arrondissement, sont délaissés par les associatifs (voir chapitre 2). Ainsi, le conseil citoyen – comme toute offre institutionnelle de participation[23] – n'arrive ni en terrain conquis, ni en terrain vierge en termes de dynamiques sociales et politiques. Le CCP18 ne mobilise guère au-delà des quartiers centraux de l'arrondissement, qui sont aussi ceux où se trouvent les membres associatifs les plus investis. L'instance peine à mobiliser au-delà de réseaux préconstitués, notamment par les associatifs, qui deviennent de fait les principaux pourvoyeurs de public. Une directrice d'association précise ainsi dans sa lettre publique de démission, qu'elle regrette d'avoir « orienté 35 adhérents (20 femmes/15 jeunes) issus de [son] association »[24] au sein d'un dispositif « inutile » qui lui apparait désormais illusoire.

Encadré 14 : L'ancrage spatial dans le centre de l'arrondissement et à la Goutte d'Or

La répartition des lieux de réunions et de leur utilisation en atteste (voir fig.2). Les lieux centraux – la mairie d'arrondissement (n=18) et la maison des associations (n=13) – sont ceux qui accueillent le plus d'activités. La mairie accueille surtout des réunions avec des partenaires, tandis que la maison des associations sert pour tout type d'activités. Dans une moindre mesure, les locaux associatifs de deux membres– tous deux situés à la Goutte d'or – constituent des lieux de réunion importants (n=12 et n=8). Le nord de l'arrondissement est moins fréquemment investi par le CCP18. Seul un centre social proche de la Porte d'Aubervilliers est utilisé avec une régularité comparable (n=9), significativement il s'agit d'un centre géré par l'un des membres du CCP18. Il y a ainsi des espaces plus investis qui correspondent aux assises institutionnelles (mairie, maison des association) ou associatives (locaux des membres) du conseil citoyen. D'autres espaces en revanche, comme les quartiers Porte de Montmartre et Porte de Clignancourt, n'accueillent que très peu d'activité du CCP18.

[23] Rui (S.), Villechaise-Dupont (A.), « Les associations face à la participation institutionnalisée : les ressorts d'une adhésion distanciée », *Espaces et sociétés*, 4 (123), 2005 ; Rui (S.), « La société civile organisée et l'impératif participatif. Ambivalences et concurrence », *Histoire, economie societe*, 35e année (1), 2016.
[24] Publication en ligne, page facebook du CCP18, octobre 2019



Sources : © OpenStreetMap contributors, data.gouv.fr, Guillaume Petit

Fig. 2 : Répartitions des lieux de réunions du CCP18 (diamètre min. = 1, max = 18)

Cette absence dans certaines parties de l'arrondissement se retrouve dans la composition de l'instance, qui: attire très peu d'habitants de ces quartiers. Les membres déplorent d'ailleurs fréquemment l'absence de représentants des quartiers nord ; constat mainte fois réitéré en réunion : « il est constaté que seuls les quartiers du centre du 18ème sont représentés, il faudra la prochaine fois se réunir dans les quartiers du nord »[25]. Cette difficulté vient de la faible capacité de mobilisation en propre du conseil citoyen mais elle est aussi, rappelons-le, le reflet de quartiers dont les populations cumulent les freins à toute forme de participation (Chapitre 2). Les militants associatifs du quartier central de la Goutte d'Or attirent des habitants du quartier, par ailleurs bénéficiaires de leurs actions plus substantielles via les associations. Cette participation, conséquence d'une obligation de réciprocité vis-à-vis d'un des membres, reste cependant le plus souvent silencieuse et sporadique. Avant même de subir d'éventuels rappels à l'ordre les prises de parole de ces participants sont simplement rares.

[25] Compte-rendu de réunion d'un groupe de travail, février 2018, En ligne : https://www.conseil-citoyen-paris18.fr/compte-rendu-de-reunion-du-groupe-culture-du-5-02-2018/

Encadré 15 : « ça va trop vite », « c'est pas à la fin que j'vais l'dire »

La réunion dure près de 2h30, dont une majeure partie sur la participation du conseil citoyen au comité de pilotage du Nouveau Programme de renouvellement Urbain (NPNRU) de la Goutte d'Or et des Portes du 18ème. Un jeune homme d'apparence maghrébine d'une vingtaine d'année, habillé en survêtement de sport et gardant ses écouteurs ainsi que deux femmes maghrébines voilées d'une quarantaine d'années ne prennent pas la parole. Ils sont bénéficiaires d'une association membre du CCP18. À la fin de la réunion, Madeleine, la directrice de l'association en question les interpelle : « *On ne vous a pas entendu, dites quelques choses, ce que vous avez pensé de la réunion par exemple* ». Les deux femmes refusent de prendre la parole. Devant l'insistance de la directrice, le jeune homme finit par lâcher : « *Ça va trop vite. Moi j'avais des choses à dire sur la Goutte d'Or mais comme tout le monde parle en même temps et tout ça…* ». Elle lui répond, « *ben dit nous ce que tu voulais nous dire !* ». Ce dernier, agacé, lui rétorque : « *c'est pas à la fin que je vais le dire, je sais plus, puis c'était sur le moment* ». (Observation du CA élargi du 18.10.2018)

Si les habitants des quartiers centraux sont davantage représentés, cela tient au fait que le conseil citoyen ait enrôlé des associatifs capables de mobiliser leurs réseaux. La présence sporadique d'un public ne permet cependant pas d'infléchir le fonctionnement du conseil citoyen qui génère un entre-soi et tient les membres des classes populaires à l'écart ou les maintient dans un rôle subalterne.

Faire exister le conseil citoyen en tant qu'institution : un prisme procédural peu mobilisateur au sein des classes populaires

Le conseil citoyen est une production institutionnelle qui s'avère donc très peu fonctionnelle compte tenu de son périmètre d'action territorialisé et de ses faibles ressources. L'autonomie s'apparente donc plutôt à une délégation sans moyens de l'organisation de l'offre de participation à des habitants bénévoles et des militants associatifs. Ces intermédiaires reproduisent dans leur prise de rôle des formes organisationnelles qui leur sont connues et maîtrisées[26]. Ainsi, après une phase de lancement chaotique caractérisée par un fort *turn over*,

[26] Petit G., M. Bilella, et W. Arhip-Paterson, « Devenir conseiller citoyen. Prise de rôle dans un conseil citoyen parisien », *Participations*, 2019, vol. 2, nº 24, p.139-166.

certains membres choisissent de se constituer en association loi 1901 afin de faciliter les demandes de subventions et d'espaces pour se réunir. L'action du CCP18 apparaît ainsi auto-référentielle sur la période observée : les principaux objets et débouchés de l'engagement des conseillers citoyens sont les enjeux du conseil citoyen en tant que tel. Les participants sont avant tout occupés à faire exister l'institution qui leur permettrait, potentiellement, d'agir.

Les prises de parole sur le registre du témoignage font ainsi quasi systématiquement l'objet de rappel à l'ordre, au motif que les problèmes sont connus et qu'il faut avancer sur la structuration de l'instance. Comme le constatent Marion Carrel et Julien Talpin sur un autre terrain, « les plaintes et dénonciations des habitants apparaissent [ici] comme des embûches, et non comme l'expression de troubles à partir desquels l'enquête sur le vivre ensemble dans le quartier pourrait démarrer ouvrant la voie à un processus de publicisation des problèmes »[27].
Le travail de structuration de l'instance (rédaction des statuts, communication, procédure de fonctionnement interne, etc.) est particulièrement chronophage et nécessite des, dispositions et des disponibilités qui renforcent la sélectivité sociale de l'instance au profit des membres les plus dotés en la matière. La plupart des réunions sont accaparées par des enjeux procéduraux, qui ne peuvent répondre que de façon indirecte aux intérêts et aux besoins des populations et qui limitent d'emblée la participation des habitants les moins dotés. La démobilisation se fait autant en interne, lors de micro-interactions, qu'à une échelle plus générale, du fait des inégalités de compétence politique.

Le conseil citoyen, limité dans ses moyens, faible en légitimité, organise davantage le « comment faire » que le « quoi faire ». Dans les comptes-rendus les termes les plus fréquemment employés se superposent largement avec une langue bureaucratique (voir fig. 3), marque d'un certain formalisme et d'habitudes de travail avec lesquelles les individus les moins prédisposés peuvent avoir du mal à composer. Les termes organisationnels sont parmi les plus fortes occurrences : réunion, collège, travail, groupes (13,8% des mots distincts parmi les plus fréquents de chaque compte-rendu) ou encore membres, administrateurs (6,9%).

[27] Carrel (M.), Talpin (J.), « « Cachez ce politique que je ne saurais voir ! Ethnographie des conseils de quartier roubaisiens » », *Participations*, 4, 2012, p.11.

Fig. 3 : Nuage des trois termes les plus fréquents de chaque compte-rendu du CCP18[28]

La parole du conseil citoyen compose ainsi avec l'univers sémantique de la politique de la ville et des routines associatives. S'il répond en partie à des impératifs pratiques, ce formalisme est critiqué par certains.

> « Déjà, je n'aurais pas créé une association. Je trouvais qu'un groupement c'était [suffisant]. Dans une association, mine de rien, il y a une hiérarchie. Alors qu'un groupement, on aurait été entre gens du quartier [à égalité]. Et puis, il y a déjà beaucoup d'associations qui sont dans le conseil citoyen, et ils vont gérer comme dans leur association. Il faut des comptes-rendus, il faut ci, il faut ça, il y a un côté formaliste qui ralentit la machine. On va tomber dans tous les travers qu'on dénonce, on va s'engluer » (Entretien, janvier 2017, Ghislaine, membre du CA, CCP18 Collège Hab. F, 60 ans, Quartier Nerval, depuis 26 ans ; Active, secteur Privé, Secrétaire à domicile)

Le rapport d'évaluation des conseils citoyens rédigé par la Commission nationale du débat public converge sur ce point avec les propos de cette conseillère citoyenne habitante : « Selon la quasi-totalité des conseillers citoyens rencontrés, écrire une charte et des règles de fonctionnement avant de former un collectif et du commun démobilise. Tous s'accordent pour dire qu'il faut du concret, des actions, et se sentent enfermés dans des logiques associatives (statut, dépôt de projets, etc.) rigides et classiques qui ont très peu en commun avec la

[28] Entre janvier 2016 et avril 2019 ; n=32 ; 3% de densité des mots distincts ; recherche Google site: https://www.conseil-citoyen-paris18.fr inurl:"compte-rendu"

participation et la place exceptionnelle du conseil citoyen voulues par la loi »[29].

La mise en association dessine des hiérarchies formelles entre les membres, qui renforcent les hiérarchies sociales : les membres du conseil d'administration (CA) deviennent les véritables conseillers citoyens. Une division du travail participatif s'instaure entre ces derniers et les simples participants considérés comme des publics à encadrer. Les conseillers citoyens imaginent ainsi différents types de réunion selon une logique concentrique : réunion du CA et du bureau, réunion du CA élargi, réunion publique du conseil citoyen, auxquels viennent ensuite s'ajouter différents groupes de travail thématiques. Ces réunions distinguent différents publics, selon une logique de « carrière citoyenne »[30]. Les habitants ordinaires sont attendus dans les réunions publiques et les groupes de travail thématiques, avant d'éventuellement s'engager davantage et se rapprocher du CA, voire du bureau. Ces distinctions s'inscrivent aussi dans différents outils de communication ad hoc..

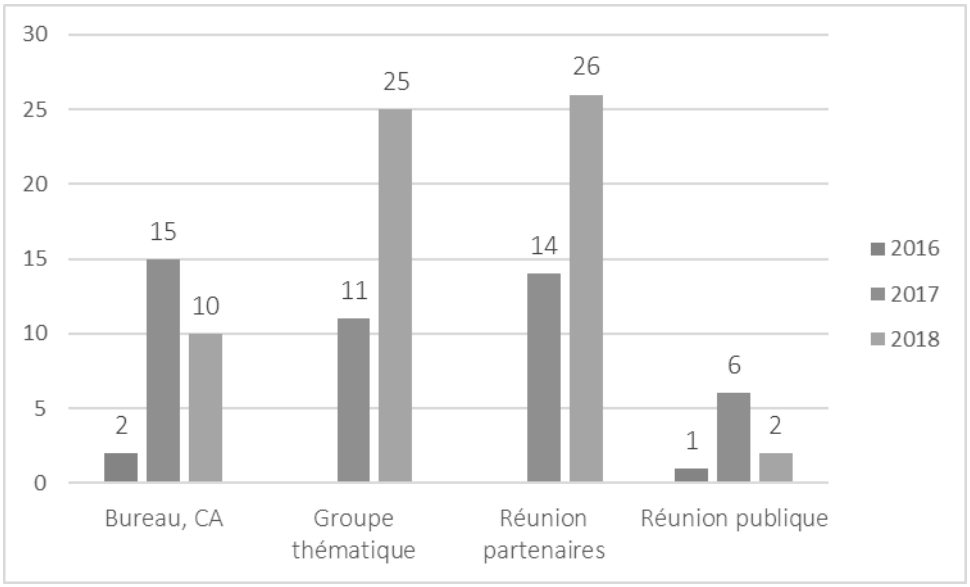


Fig. 4 : Nombre de réunions du CCP18 par type, entre novembre 2016 et décembre 2018

En pratique, cette architecture organisationnelle apparait clairement surdimensionnée : un tel ensemble de cercles de travail imbriqués pourrait en effet accueillir un nombre bien plus élevé de participants. La première réunion publique en janvier 2017 voit ainsi une liste de vingt potentiels « groupes de travail » offerts au choix de trente-sept présents. La mobilisation réelle

[29] Casillo (I.), Rousseaux (D.), *Démocratie participative et quartiers prioritaires : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens*, CNDP, 2019, p. 42.
[30] Petit (G.), *Pouvoir et vouloir participer en démocratie : sociologie de l'engagement participatif : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l'échelle municipale*, Thèse de science politique, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2017, p. 365 et sq.

pour le conseil citoyen est bien plus faible que l'ambition organisationnelle ne le suggère. Le conseil citoyen se pense comme le réceptacle d'une mobilisation qui n'existe pas et qu'il doit d'abord faire exister. En pratique, chaque type de réunions réunit peu de personnes, les groupes thématiques, de plus en plus nombreux, rassemblent chacun une poignée de participants. De fait, le CCP18 s'assimile quasi-pleinement au CA. En dehors de quelques réunions publiques réunissant une trentaine d'individus, les réunions du CA en réunissent en moyenne une douzaine, dont la moitié sont membres permanents du bureau. Après sa première année, le conseil citoyen se concentre sur les réunions avec les partenaires plutôt que sur les réunions publiques, dont le nombre reste très faible. Ces réunions avec des partenaires sont la trace d'un travail peu visible assumé par quelques membres du CA, où ils forgent et assument leur rôle d'intermédiaires de la politique de la ville et de représentants du conseil citoyen.

Un entre soi se constitue, ce qui génère des critiques dès novembre 2016 : « *[des] habitants engagés dans la démarche « conseil citoyen » (…) ne faisant pas partie du bureau et du conseil d'administration, font part de leurs interrogations concernant le fonctionnement du conseil citoyen et du risque de leur mise à l'écart sur des projets qu'ils auraient initiés, ou plus simplement sur un risque d'opacité de gestion de la part du bureau. À terme, la crédibilité du conseil citoyen peut être affectée* »[31]. Si cette appropriation de l'instance par un groupe restreint est critiquée, leur activité en pratique reste seule garante de la continuité de l'instance ; continuité qui ne va pas sans poser difficultés et devient l'enjeu central.

2. Les dispositions à l'encadrement et à l'intermédiation des conseillers citoyens

Le fonctionnement concret de l'instance nécessite des compétences particulières pour s'y engager dans la durée. Cette sélectivité se traduit dans les profils sociaux des membres du CA, qui constituent les participants réguliers du CCP18. Le tableau ci-dessous résume quelques-unes des caractéristiques de l'ensemble des onze membres du premier CA du conseil citoyen, constitué fin novembre 2016. Leurs caractéristiques sociales les distinguent de la majorité de la population des quartiers prioritaires, puisqu'ils sont pour la plupart des représentants de la « petite bourgeoisie nouvelle » ou de la « petite bourgeoisie d'exécution »[32], souvent issus de la fonction publique ou assimilés et du secteur associatif (neuf personnes sur onze). La majorité

[31] Extrait d'un compte-rendu de réunion de la première réunion du bureau, novembre 2016, En ligne ; https://www.conseil-citoyen-paris18.fr/compte-rendu-de-reunion-bureau-et-administrateurs-le-28-novembre-2016/ (consulté en mai 2019)

[32] Bourdieu (P.), *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Editions de Minuit, 1979.

possède des dispositions professionnelles à l'encadrement des classes populaires que ce soit par l'exercice d'une profession dans les secteurs de la santé ou du social ou d'une position d'encadrant intermédiaire (à la SNCF ou la RATP par exemple). Tous sont régulièrement inscrits sur les listes électorales, propriété là encore significative par rapport à la majorité de la population des QPV.

Le CA est paritaire, par règlement. Sa moyenne d'âge est élevée, autour de 55 ans, les plus jeunes membres ayant 40 ans. En contraste des conseils de quartier, seules trois personnes sur onze sont en retraite[33]. La plupart ne sont pas nés en Île-de-France, mais seulement deux hors de France. Au-delà d'une relative homogénéité de (dis)positions, différentes catégories d'intermédiaires peuvent néanmoins être distinguées.

[33] Les conseils de quartier parisiens comporteraient entre 38% et 55% de retraités parmi leurs membres. Source : Mairie de Paris, Inspection Générale, "Rapport d'évaluation de l'action des conseils de quartier à Paris", Février 2017, En ligne : https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/9dc5c0c3966bb6fcbe0559ff9a813137.ai

Collège	CSP Profession	Statut prof.	Secteur	Age	Genre	Lieu de naissance	Quartier	Ancienneté résidence	Maintien CA +2 ans
Asso.	Directrice d'association (éducation populaire et jeunesse) / réalisatrice	Retraitée	Associatif	70	F	Etranger	Porte Montmartre	NC	Non
Asso.	Directrice d'association (social) / administratrice et métiers du conseil	Active	Associatif	55	F	Région	Goutte d'or	NC	Oui
Asso.	Directeur d'association (social) / éducateur spécialisé	Actif	Public	50	M	Paris-IDF	Goutte d'or	9	Oui
Hab.	Secrétaire à domicile	Active	Privé	60	F	Région	Porte Montmartre	26	Oui
Hab.	Haut fonctionnaire (dont secteur social / handicap)	Retraité	Public	65	M	Région	Porte Poissonniers	37	Oui
Hab.	Cadre Informaticien, structure parapublique	Actif	Public	58	M	Région	La Chapelle	4	Oui
Hab.	Employée RATP (RH)	Active	Public	60	F	Région	Porte Poissonniers	4	Non
Hab.	Agent médical	Actif	Public	61	M	Région	La Chapelle	9	Non
Hab.	En recherche d'emploi	Active	Privé-Associatif	42	F	Etranger	Porte Montmartre	17	Oui
Hab.	Architecte	Active	Privé	41	F	Région	Goutte d'or	11	Non
Hab.	Employé SNCF	Retraité	Public	71	M	Région	Goutte d'or	25	Oui

Tab.2 – Caractéristiques des onze membres nommés au CA en novembre 2016

Les associatifs : intermédiaires et encadrants professionnels

Les associatifs professionnels de la politique de la ville et de l'encadrement des classes populaires, voient dans cet espace un nouveau débouché où il faut être et où ils poursuivent leurs activités professionnelles par d'autres moyens. Les tâches relatives au conseil citoyen sont souvent prises en charge sur leur temps de travail et deux d'entre eux ne résident pas dans les quartiers prioritaires. Ils sont tous issus d'associations dont la feuille de route est semblable à celle qu'ils réinterprètent dans le cadre du conseil citoyen. Par exemple, pour n'en citer qu'un : « Notre association a pour objectif de] tisser des solidarités entre les citoyens de tous âges et de

toutes origines, créer les conditions du plaisir de vivre ensemble, restaurer la confiance dans les capacités individuelles et collectives de chacun, renouer le lien civique avec les institutions et le politique ».

Ces associations remplissent certaines fonctions traditionnellement associées à la « main gauche de l'État »[34] comme la médiation sociale, culturelle ou numérique à destination de populations précarisées. Elles se rapprochent du pôle des « entreprises associatives partenaires »[35] largement dépendantes des financements publics et fortement interpénétrées par les politiques publiques. Elles sont des interlocutrices privilégiées des pouvoirs publics et leurs représentants possèdent des compétences spécifiques valorisables au sein du conseil citoyen. Les associatifs, par leurs compétences, leur disponibilité et leur capacité de mobilisation, sont donc des acteurs centraux du CCP18. Ils contribuent au travail de concrétisation procédurale de l'institution, particulièrement chronophage et amènent les bénéficiaires de leur association dans l'instance pour composer un public, faisant ainsi d'une pierre deux coups par rapport à leurs missions associatives.

Encadré 16 : Une association de médiation culturelle et sociale et sa directrice

L'une des participantes centrales du CCP18, qui a depuis le début travaillé à sa structuration, y est présente au titre de son association. Cette association domiciliée dans le quartier de la Goutte d'or a pour raison sociale la « médiation sociale ». Dans un local exigu, elle reçoit depuis plus de vingt ans des habitants du quartier autours de différentes activités artistiques et culturelles, organise des sorties au théâtre ou au cinéma, des cafés rencontres, et se positionne particulièrement sur la citoyenneté des femmes. La directrice est issue d'une famille bourgeoise et a fait des études de droit avant d'intégrer Sciences Po Paris. Après un début carrière dans des cabinets de conseil et d'audit prestigieux, elle se tourne vers le domaine culturel et crée, avec d'autres, l'association dont elle est aujourd'hui directrice. Elle a été contactée dès 2016 par les délégués du préfet et les équipes de développement local chargées de mettre en œuvre le dispositif. C'est une des seules à être présente depuis la phase de lancement et la principale artisane de la constitution en association du CCP18, dont elle a rédigé les statuts à partir de ceux de son association. Elle déclare

[34] Bourdieu (P.), dir., *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993.
[35] Hély (M.), *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

avoir consacré une dizaine d'heure par semaine aux activités du CCP18 pendant près de deux ans et reste l'une des plus actives. Un tel investissement n'est compréhensible que parce qu'elle parvient à lier les finalités de son association avec les activités du CCP18. S'assurer de la présence de personnes bénéficiaires permet à l'association de remplir la mission d'éducation à la citoyenneté qu'elle s'est donnée, et de mettre en scène une certaine ouverture du CCP18, quand bien même ces réunions peuvent être en pratique peu inclusives.

La multipositionnalité permet aussi à ces associatifs de « soigner leur image militante »[36], en faisant du conseil citoyen une validation supplémentaire de leur engagement professionnel. La notice biographique en ligne d'un enquêté témoigne de cette logique en se concluant sur une section « engagements », qui mêle : une association de quartier (pour « *l'expression des habitants et le lien social* »), le conseil citoyen (pour « *la démocratie participative et l'action autonome des habitants* »), une autre association de quartier (au titre de laquelle il intervient dans le CCP18), et enfin une entreprise d'insertion. Le conseil citoyen s'insère ainsi dans un ensemble d'instances de socialisation et d'espaces d'engagement locaux, dont les traces se relèvent dans les parcours individuels, ainsi que l'illustre un travailleur social, liant chacun de ses engagements à une position professionnelle.

> « Si je suis arrivé dans le conseil citoyen du 18ème, c'est parce que je travaille déjà dans les centres sociaux et la démarche d'un centre social, c'est de favoriser la participation (…) À l'époque du lancement des conseils de quartier] je dirigeais une association de quartier (…) Après [j'ai pris] un poste de direction sur un centre social » (Entretien, directeur de centre social, collège association, simple participant, avril 2018)

Comprendre l'ensemble des raisons qui poussent certains représentants d'associations à s'y investir nécessiterait de réaliser un travail spécifique sur le champ associatif local. En effet, outre le contexte social et politique, marqué du point de vue des organisations partisanes par un déclin de l'encadrement comme de l'affiliation des populations (voir chapitre 1), le conseil citoyen s'intègre dans un contexte de forte concentration associative dans certains quartiers. L'engagement dans le CCP18 – encouragé par les autorités publiques – peut nourrir des stratégies de distinction vis-à-vis des associations concurrentes dans la course à la visibilité et aux financements publics. Cela peut cependant être à double tranchant : en cas de prise de position conflictuelle au sein du conseil citoyen, des conséquences négatives sur leurs relations

[36] Nonjon (M.), « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, (70), 2005.

avec les pouvoirs publics peuvent se faire sentir. Par exemple, l'envoi par le CCP18 d'une lettre au préfet pour dénoncer la concentration et les conditions d'accueil des migrants à Porte de la Chapelle a été suivi du refus du versement d'une subvention à l'une des associations membres. S'il est impossible de prouver le lien de causalité entre ces deux événements, pour les membres le doute persiste chez eux sur le caractère punitif de cette décision.

Les habitants : dispositions similaires et forte compétence politique

Les dispositions à vivre son engagement dans le conseil citoyen comme une participation d'encadrement, en partie attendues chez les membres du collège associatif, se retrouvent chez la plupart des membres du collège habitants. Ces habitants ont un profil relativement proche de celui des associatifs. De fait, ils sont souvent eux-mêmes membres d'une ou plusieurs associations, bien qu'ils ne participent pas à ce titre au CCP18. Ils ont des expériences préalables similaires, sont habitués de la politique locale et engagés en parallèle dans d'autres instances, notamment les conseils de quartier, et/ou des organisations politiques. Le parcours et les propriétés sociales d'Alain, rapportés dans l'encadré 17 qui suit, sont à ce titre remarquables : la distinction de papier entre associatifs et habitants est faiblement significative.

Encadré 17 : Portrait d'un technocrate reconverti en conseiller citoyen

Alain est issu d'une famille agricole modeste du sud-ouest de la France. Mal voyant, il est très tôt placé dans des institutions scolaires spécialisées qui l'éloignent de sa famille. À la faveur d'une scolarité remarquable compte tenu de son handicap, il va occuper différents postes d'encadrement dans des administrations. Interdit de passer le CAPES, il passe dans un premier temps le concours d'attaché central d'administration et s'installe à Paris. Après quelques années au sein d'un Ministère au cours desquelles il prend sa carte à la CFDT, il obtient le concours interne de l'ENA et abandonne son engagement syndical. Haut fonctionnaire, il occupe des postes dans différentes administrations, dont le Ministère des affaires sociales au sein duquel il est – entre autres – en charge de certains volets de la politique de la ville. Son handicap reste cependant un frein à sa carrière, il trouve des postes d'encadrement intermédiaire mais ne devient jamais sous-directeur, alors que la majorité des énarques ont vocation à le devenir. Il le résume ainsi : « *J'ai côtoyé des classes dirigeantes mais je n'en ai jamais*

vraiment fait partie »[37]. Le fait d'être mal-voyant complique aussi la constitution et le maintien des relations hors travail. Depuis peu à la retraite, Alain cherche des occupations à proximité de son domicile et le conseil citoyen, comme le conseil de quartier, remplissent ce rôle. Sa femme et lui sont locataires depuis 1974 d'un appartement de 90 m² dans un immeuble de Nerval. Proche d'une annexe du Ministère de la Défense, la résidence servait à l'époque de logements de fonction pour les militaires et pour quelques fonctionnaires, avant d'être transformée en HLM. Le maintien du couple dans ce type de logement malgré un niveau de salaire élevé s'explique par la faiblesse des loyers mais surtout par le handicap d'Alain qui augmente les coûts d'un déménagement. Sa femme, professeur de lettres, est – elle aussi – engagée au sein du conseil de quartier et de la CLCV, une association de défense des consommateurs et des usagers. Elle est syndiquée au SNES et administratrice locataire d'un bailleur social. Tous les deux sont donc des semi-professionnels de la politique de la ville, Ils connaissent les procédures et les interlocuteurs qui comptent. Au sein du conseil citoyen, Alain n'hésite pas à prendre position sur les enjeux procéduraux propres au CCP18 sur un ton critique : la Charte finalement adoptée ne serait pas claire et rédigée de façon « *trop peuple* », les interactions avec les acteurs de la politique de la ville peu pensées stratégiquement et la recherche de financements trop absente des débats. S'il prend souvent position, c'est la plupart du temps pour critiquer le manque d'efficacité du dispositif d'un point de vue administratif et gestionnaire. La principale différence avec le profil associatif évoqué précédemment vient de son incapacité à se faire pourvoyeur de public : il réside à Nerval mais entretient très peu de liens avec les habitants du quartier.

Les compétences en matière de politique locale, ici accumulées dans le cadre d'une carrière dans l'administration peuvent aussi l'être au sein d'une organisation politique. Cette proximité avec l'univers politique tend cependant à ne pas être mise en avant au sein du CCP18. Nous retrouvons ainsi un certain évitement du politique[38], d'autant plus prégnant qu'il faut rappeler que notre enquête se déroule dans un contexte mobilisateur : primaires de désignation

[37] Cette proximité/distance aux classes supérieures se retrouvent chez une autre habitante, militante, qui évoque sa reprise d'études en ces termes, « mes connaissances, je les ai volées » (Entretien, avril 2017, CCP18 Collège Hab. F, 60 ans, Quartier Porte Poissonniers, depuis 4 ans ; Active, secteur Public, Employée RATP (RH))

[38] Eliasoph (N.), *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

des candidats, campagne pour les présidentielles 2017, puis les législatives, particulièrement scrutées dans l'arrondissement. L'offre politique électorale ne transparaît jamais dans les échanges observés, et même les décisions qui les touchent directement, par exemple la remise en cause des emplois aidés, si elles sont évoquées dans leurs conséquences pratiques, ne sont pas pour autant politisées. Ainsi les deux membres du CA que nous savons être membres de partis politiques ne mentionnent jamais explicitement cet aspect, voire même évite sa publicisation.

Une rencontre durant la campagne avec la députée de l'arrondissement voisin est éclairante à ce propos. Le principal sujet qui y est évoqué est le conseil citoyen, sa structure, son organisation. La députée s'interroge sur le découpage, les conseillers citoyens discutent du tirage au sort, puis ils se questionnent sur l'intérêt de s'être constitué en association et enfin détaillent les réunions de la politique de la ville. La députée simprovise un éloge de « la démocratie élective », en complément de la « démocratie participative ». Significativement ce n'est qu'à la fin de réunion, dans les interpellations inter-individuelles à l'adresse de la députée, que les sujets politiques locaux émergent : logements, migrants, santé… Dans l'adresse individuelle, « privée », en fin de réunion, les conseillers citoyens retrouvent un rapport plus concret à l'élue. Mais dans l'espace « public » de la réunion liée au dispositif participatif, ce rapport d'interpellation « s'évapore »[39] pour discuter des procédures et des difficultés communes que rencontrent les conseillers citoyens et cette élue dans leurs tentatives d'intéresser les populations à leurs enjeux, électifs ou participatifs.

L'ancrage local peut aussi constituer une ressource importante. La plupart des participants sont des résidents de longue date, seuls deux habitent leur quartier depuis moins de huit ans. Les deux membres du collège habitant à la plus faible ancienneté de résidence sont aussi les deux seuls à se déclarer membres d'un parti politique (PS, LFI), confirmant l'importance relative des déterminants de la participation entre ancrage local et expérience préalable d'engagement. Lors de l'AG constitutive, ils se présentent d'ailleurs en liant leur trajectoire résidentielle et leur recherche d'engagement[40].

> « J'ai auparavant travaillé dans le quartier, avant d'y habiter pour ma fin de carrière. Je recherche depuis une association pour m'investir au-delà d'y vivre, j'ai découvert la loi sur les quartiers sensibles, et comme j'en fais partie, de ces quartiers, j'ai décidé de m'y

[39] *Ibid.*

[40] Petit (G.), « « J'y habite, je participe ». Disponibilités et dispositions à participer au prisme du parcours résidentiel », in Bresson (S.), dir., *Les ambivalences de la participation citoyenne : acteurs, expertises, pouvoirs et légitimités*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, 2019.

investir. Je me dis qu'à Paris il faut être dans les associations pour connaître les institutions, sinon en tant qu'habitant lambda, on ne voit rien » (Observation, Isabelle, employée RATP, collège habitant, membre du CA, 8 novembre 2016, tour de table de présentation)

« Je suis arrivé dans le 18ème… Avant j'étais en banlieue « chic » [quand j'ai eu mes enfants]. C'est plus une mosaïque, c'est une autre ambiance. J'ai eu un engagement dans les Hauts-de-Seine, [en tant qu'élu municipal] et je fais les mêmes constats sur la difficulté à s'entendre, à s'exprimer » (Observation, Thierry, cadre informatique, collège habitant, membre du CA, 8 novembre 2016, tour de table de présentation)

A l'inverse, la membre du CA qui présente une absence d'expérience associative ou militante préalable et une profession hors de la fonction publique ou du secteur associatif, est parmi celle qui présente la plus forte ancienneté de résidence – vingt-six ans – confirmant la portée compensatrice de cette variable en matière de participation[41].

« Je suis habitant depuis 26 ans de Porte-Montmartre. Je suis secrétaire indépendante. Je suis là pour que mon quartier soit considéré. Je suis plutôt là pour le cadre vie. Pour me faire entendre… Pourquoi à quelques rues de chez nous c'est correct ? Et pas chez nous ? » (Observation, Ghislaine, secrétaire, collège habitant, membre du CA, 8 novembre 2016, tour de table de présentation)

Cet engagement s'articule ici avec un capital d'autochtonie, mettant en évidence « l'existence de voies de contournement ou de mise en suspens des formes plus « universelles » d'accès à des places et à la considération attachées, notamment, à la détention des capitaux économique et culturel »[42]. Mais cette assise pour justifier de l'engagement participatif va aussi avec un registre proprement « localiste »[43] qui dénote avec le registre d'intermédiarité avec les autorités.

Enfin, il est nécessaire de mentionner que certains membres se rapprochent objectivement des publics cibles, à savoir les classes populaires racisées. C'est le cas notamment d'une personne noire venue du fait de sa recherche d'emploi ou d'un habitant d'ascendance algérienne venu d'abord se plaindre de l'insalubrité de son logement. Si des propriétés sociales les rapprochent des populations majoritaires des QPV, ils ne sont pas dépourvus de propriétés sociales distinctives dans ces quartiers : la première, Alexandra, est

[41] Petit (G.), *Pouvoir et vouloir participer en démocratie*, op. cit., p. 362.
[42] Retière (J.-N.), « Capital d'autochtonie », in Casillo (I.) et al., dir., *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, CASILLO Ilaria et al. (dir.), Paris, 2013.
[43] Oliver (P.), « "If You Don't Do it, Nobody Else Will": Active and Token Contributors to Local Collective Action », *American Sociological Review*, 49 (5), 1984.

mariée à un fonctionnaire municipal et engagée dans la vie de quartier, elle donne des cours d'alphabétisation dans des associations, « *en attendant d'avoir un poste* »[44], le second, Aziz, a fréquenté l'enseignement supérieur et effectue des vacations en tant que professeur de sport dans un lycée professionnel. Là encore, des dispositions à l'encadrement s'avèrent perceptibles. Une position de dominant parmi les dominés nourrie l'aspiration à se faire les porte-paroles de ces derniers, d'autant qu'ils projettent leur propre parcours sur les cas qu'ils rencontrent, par exemple sur la thématique des migrants ou du logement insalubre, compte-tenu de leur propre histoire. Cette prise de rôle, fondant un « ancrage social de la représentation »[45], est largement acceptée voire encouragée par les autres participants. La première va ainsi voir son rôle légitimé par son engagement dans la commission « migrants-réfugiés », mais elle ne reste pas dupe du caractère marginal de son statut de trésorière suppléante et se plaint de ne recevoir aucune information pour pouvoir exercer ce statut et de ne pas être prise au sérieux ; *« on me sous-estime je crois »*, confie-t-elle en entretien. Leur position reste cependant liée à l'instance, dont ils dépendent pleinement pour pouvoir revendiquer cette position légitime de « représentants *ad hoc* » des classes populaires.

3. Une intermédiarité sans prise et sa perception par les conseillers citoyens

Cet appel à une participation autonome des classes populaires attire donc avant tout des profils disposés à l'encadrement, qui se posent comme des intermédiaires et des relais de l'action publique, souvent de façon redondante avec leurs activités professionnelles et militantes. Mais cette intermédiarité du participatif entre le politique et le populaire s'avère sans prises, aussi bien vers le haut, les autorités lui accordant peu de moyens et peu d'écoute, que vers le bas, les habitants lui accordant peu d'attention et le cas échéant peu de crédit.

D'abord, les conseillers citoyens peinent – voire refusent de consacrer du temps – à faire émerger les revendications des classes populaires. Les réunions publiques, quand elles ne sont pas complétement accaparées par des débats sur la structuration de l'instance ou désertées par les classes populaires, sont davantage organisées pour transmettre des informations que pour véritablement recueillir des revendications. La diffusion de questionnaire en ligne fait office d'instrument de recueil à moindre coût mais il reste tributaire d'une liste de diffusion constituée par le CCP18. L'instance dispose ainsi d'une liste relativement restreinte de personnes s'étant un jour déclarées intéressées à recevoir des informations de la part du CCP18. Leurs tentatives

[44] Entretien, décembre 2016, Alexandra, membre du CA, CCP18 Collège Hab. F, 42 ans, Quartier Nerval, depuis 17 ans ; Active, secteur Privé-Associatif, En recherche d'emploi.
[45] Boas (M.-H. S. V.), « L'ancrage social de la représentation », *Revue française de science politique*, 66 (1), 2016.

se soldent par un nombre de répondants très faible. Que ce soit par la voie physique ou numérique, le conseil citoyen peine donc à construire des revendications émanant des classes populaires. La plupart des conseillers estiment d'ailleurs que les problèmes sont connus et ne nécessitent pas d'enquête spécifique, la priorité étant de faire pression sur les autorités pour les résoudre. Par exemple, Madeleine évoque à propos d'un problème de prostitution dans un quartier : « *c'est à nous de faire pression, de faire signer des pétitions et tout ça ! Plus [il y a] de gens [qui] signent, moins on a la pression nous derrière quand on essaye d'agir* ». « *Agir* » signifie ici réclamer une modification du zonage sécuritaire d'une rue pour renforcer la présence policière. Faire signer une pétition est perçu comme un moyen de pression sur les autorités pour les pousser à agir : la définition de ce qui pose problème n'est pas questionnée.

Les relations avec les autorités politico-administrative sont, elles aussi, problématiques. Dès le départ, l'objectif principal de « co-élaboration » du contrat de ville 2015-2020 n'est pas réalisable, les conseils citoyens étant à peine constitués au moment de la signature en 2015. Par la suite, la présence aux comités de pilotage, est critiquée par les conseillers eux-mêmes, comme dérisoire et très peu suivie d'effets.

> « Et de son côté la ville, elle fait une réunion par exemple d'étude de la Politique de la ville [...], il y avait tous les acteurs autours d'une grande table [détaille les présents], il y avait le représentant de l'État mais le mec qui n'est pas du tout un décideur, il y allait sur le plan administratif pour faire son boulot et donc l'élue la plus importante, Colombe Brossel, qui était en retard. Et bien on a commencé sans elle, et qui est-ce qui a commencé ? C'est nous, donc notre discours il n'a pas été entendu par l'élue à la PV. Pour moi ça ce n'est pas bien » (Entretien, févier 2018, Madeleine, membre du CA, CCP18 Collège Asso. F, 55 ans, Quartier Goutte d'or, Active, secteur Associatif, Directrice d'association (social) / administratrice et métiers du conseil)

Ce constat n'est d'ailleurs pas propre au CCP18, l'ensemble des conseils parisiens, par la voie d'un collectif les représentant, émet en effet des doutes lors d'un comité de pilotage en juin 2019 : « *avons-nous été réellement partie prenante du contrat de ville ?* » et aspirent à « *accéder au statut de partenaire effectif pour renforcer la participation citoyenne* ». Si la place que leur laisse les parties prenantes du contrat de ville pose question, la place qu'ils sont en mesure de prendre en pose aussi. Les conseillers citoyens siègent dans des réunions sans pouvoir se prévaloir d'une parole collective, si ce n'est celle de l'instance, situation fréquemment soulevée par certains participants s'interrogeant sur leur légitimité à parler au nom des habitants. L'impossibilité d'être un intermédiaire effectif entre le populaire et le politique risque de réduire leur rôle à celui de caution participative et fait craindre à certains

participants une instrumentalisation par les pouvoirs publics.

Encadré 18 : « Au nom de qui ? Au nom de quoi ? », un débat houleux sur un programme de renouvellement urbain

Une réunion intitulée « CA ouvert » a lieu dans une maison des associations. Des membres du CCP18 font le compte rendu d'une réunion du comité de pilotage du nouveau programme de renouvellement urbain de l'arrondissement où trois d'entre eux ont été conviés. Ils dénoncent le trop plein d'informations et le peu d'échanges possibles à cette réunion. Ils ont en revanche obtenu une synthèse de cinquante pages sur les projets. Tout le monde est d'accord sur la nécessité de diffuser ce document mais personne ne sait réellement comment s'y prendre. Un participant ponctuel déplore alors que le rôle du CCP18 soit cantonné à de la diffusion d'information : « *le problème aussi c'est qu'il y a trop d'information et que les documents de sont pas diffusables, ceux qui siègent ont parfois des questions mais on n'a pas les questions des habitants, on n'a rien qui remonte ! Le Conseil citoyen ne doit pas être là seulement pour ceux qui siègent, sinon on est là pour faire caution* ». Une habitante, lui emboîte le pas, « *oui, dans mon quartier trois personnes parlent pour tout un quartier, la majorité du quartier ne sait pas* ». Un membre du CA, qui se sent visiblement visée, répond sur la défensive : « *mais c'est toujours comme ça, même les quelques marches exploratoires qu'on a faites avec [mon association] ont été utilisées pour dire qu'ils faisaient de la concertation* ». Un membre récent du CA tempère, « *100 000 habitants à représenter c'est très dur, c'est normal qu'on ait des difficultés !* ».

Comme évoqué dans cet exemple, les difficultés à se faire force de proposition cantonne souvent le CCP18 dans un rôle de relai d'informations. Il assure ainsi la promotion d'offre institutionnelle de participation – comme le Budget participatif ou les journées de la participation de la Ville de Paris – et diffuse des informations relatives à la Politique de la ville. Cependant, cette fonction se heurte également aux difficultés déjà évoquées : elle reste très limitée étant donné sa faible capacité de mobilisation.

Plus largement, la distance sociale relative avec les habitants issus des classes populaires génère des sentiments ambivalents chez les conseillers citoyens. Certains s'interrogent ainsi sur leur capacité à les représenter, quand d'autres s'en accommodent. Chez les mêmes individus,

le discours d'ouverture et de promotion de la mixité recoupe fréquemment des pratiques conduisant à l'évictions des classes populaires, que ce soit au sein de l'instance ou en dehors. Par exemple, un conseiller citoyen, ancien élu d'une ville de banlieue et cadre dans l'informatique, peut durant le même entretien appeler à un conseil idéal, *vraiment* populaire :

> « Mon conseil citoyen idéal ? Un conseil avec des citoyens qui viennent de milieu populaire et qui n'ont pas l'habitude de venir en réunion… des gens qui n'ont pas l'habitude de s'exprimer…ils ont un regard différent… L'idée c'est d'être un intermédiaire, pas encore réussi, on a perdu beaucoup de temps » (Entretien, octobre 2018, Thierry, *ent. cit*))

Tout en assumant par ailleurs un rôle actif dans la gentrification des quartiers, au travers du café qu'il gère avec son épouse. Il oppose ainsi la clientèle visée par son établissement, et celles des trottoirs avoisinants, principalement composés d'hommes noirs, membres des classes populaires, quand il décrit son établissement comme une bulle « *familiale et féministe* ».

> « Ici on est en terre de mission. Tous les autres commerces se ressemblent. Il n'y a que des hommes, c'est horrible… On est les seuls du coin… à être ce style là… notre clientèle, à 80% sont des femmes, seul endroit… où elles peuvent aller. […] Les prix sont chers ? On l'a fait exprès ! On veut trier notre clientèle, on ne veut pas les gens qui prennent un café et restent trois heures. […] Ici c'est tenu que par des femmes, ça a un côté familial et féministe. » (Ibid.)

La mixité, c'est-à-dire la présence des membres de la classe travailleuse non blanche, peut ainsi être difficilement supportée en pratique. Au sein de l'instance, les marques d'agacement ou d'impatience lors des prises de parole – parfois peu assurées car peu habituées – de certains participants périphériques en atteste.

Mais plus généralement, et comme c'est le cas dans la politique de la ville en général, les clivages de classe sont la plupart du temps invisibilisés par le recours à des catégories spatiales. Les débat internes sur la représentativité du conseil évoquent ainsi davantage l'absence de tel ou tel quartier – comme Blémont, Charles Hermitte ou Porte de la Chapelle – plutôt que de telle ou telle classe sociale. Il manque ainsi des habitants des « *quartiers Nords* » davantage que des habitants issus des classes populaires. Même quand il s'agit de désigner les classes supérieures absentes du dispositif, ce sont majoritairement des référents spatiaux qui sont utilisés comme la « *Butte* » ou « *le haut de la Butte* » (Montmartre). Cette perception spatialiste de la réalité sociale a ainsi pour effet de masquer partiellement le désajustement entre les participants effectifs et les participants imaginés, et donc de cesser de le rendre problématique.

Epilogue : De l'autonomisation des intermédiaires à l'évidement des dispositifs participatifs

Ce dispositif d'encadrement par la participation doit donc beaucoup aux dispositions des agents qui les mettent en œuvre et à la configuration locale des populations visées [46]. En accord avec les propriétés sociales de ses membres, le conseil citoyen n'offre pas tant de participer directement, que de devenir un intermédiaire de la politique de la ville. Cette définition du rôle de conseiller citoyen est pleinement investie, et même co-produite, par les membres les plus dotés qui contribuent à sa relative stabilisation. En tous cas, ils et elles sont ceux qui s'y investissent dans la durée et sont en mesure d'y trouver des rétributions, condition du maintien de leur engagement. Dès lors se pose la question de l'ajustement entre les représentants auto-constitués qui se saisissent du dispositif et les classes populaires. Myriam Bachir et Rémi Lefebvre évoquent « la fabrique erratique d'un public de la participation » à propos des conseils citoyens à Amiens et à Lille : « le dispositif, d'emblée fragile, ne peut s'appuyer sur le mythe légitimant ou la fiction nécessaire de sa représentativité sociale. Il court sans arrêt après « son » public et ne peut s'institutionnaliser »[47]. Comme dans le cas du CCP18, « rapidement, les habitants éloignés de la participation ne constituent donc plus la cible à toucher. Le choix de puiser dans le vivier des « habitués de la participation » s'impose »[48], reproduisant ici les logiques connues de sélectivité sociale dans et par l'offre institutionnelle de participation. L'offre de participation, en tant que volet de l'action publique, préconstruit donc ses publics[49].Comme le rappellent Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer à partir de l'étude dans deux villes de banlieue dans ces « formes d'affiliation de l'après-ville rouge, le cens caché joue massivement (…) d'une certaine manière, la démarche participative ne permet d'affilier politiquement que les affiliés socio-économiques » [50].

On observe ainsi une certaine « autonomisation » de cette instance, mais allant dans le sens d'une fermeture par la sélectivité, et non pas dans le sens décrété par la loi, à savoir une autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics, dont les logiques sont au contraire reconduites par les dispositions des membres les plus engagés et les plus prompts à se penser comme des

[46] Mauger (G.), « Précarisation et nouvelles formes d'encadrement des classes populaires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 136-137 (1), 2001.
[47] Bachir (M.), Lefebvre (R.), « La fabrique des publics de la participation : l'aléatoire et l'obligatoire dans la constitution des conseils citoyens à Amiens et Lille », *Participations*, 2 (24), 2019.
[48] *Ibid.*
[49] Gourgues (G.), Mazeaud (A.), dir., *L'action publique saisie par ses « publics » : Gouvernement et (dés)ordre politique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, coll. « Espaces Politiques », 2019.
[50] Bacqué (M.-H.), Sintomer (Y.), « Affiliations et désaffiliations en banlieue: Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *Revue Française de Sociologie*, 42 (2), 2001.

intermédiaires politiques. Malgré des présences sporadiques, largement suscitées par certains participants, il n'y a pas d'engagement de long terme des habitants visés initialement par ce dispositif. Les intermédiaires qui s'en saisissent n'arrivent pas, et n'essaient plus, d'atteindre les membres des classes populaires. Les moyens de réaliser un tel exploit ne leur sont de toute façon pas accordés. Si l'instance peut constituer un support à des processus de politisation – un membre d'abord venu pour un problème personnel peut maintenir son engagement et comprendre l'aspect politique et collectif de ce problème individuel – elle l'est à la marge, seulement à l'échelle individuelle et suppose toujours des dispositions préalables.

En dehors de ce conseil « autonomisé », les habitants bourgeois de l'arrondissement ont quant à eux d'autres moyens d'expression et de défense de leurs intérêts auprès des autorités municipales. Lors d'une de nos observations, lorsque le conseil citoyen tenait encore ses AG en mairie d'arrondissement, en novembre 2017, un habitant de la rue du Chevallier de la Barre, membre d'une association de riverains de la Butte Montmartre, arrive en retard et rejoint alors discrètement le groupe de discussion « logement », pour y parler « propreté ». Pour l'observateur extérieur, il semble clairement en décalage, par sa posture, son style vestimentaire et son phrasé. Ce « monsieur un peu bourgeois », tel que décrit dans notre prise de notes spontanée, comprend rapidement qu'il a confondu cette réunion du conseil citoyen, et le « vrai conseil » : le municipal, auquel il voulait se rendre, pour « profiter du passage de la dircab. » et protester « contre les immondices d'un hôtel social et faire pression sur les élus ». Il prolonge poliment sa présence, avant de réussir à s'éclipser. Ironiquement ce sont les conseillers citoyens qui se désolent de ne malheureusement pas pouvoir l'aider car « sa rue n'est pas dans les limites administratives du conseil citoyen ».

A l'automne 2019, un événement vient renforcer ce sentiment d'impossibilité du conseil citoyen d'accomplir sa mission. Ce sont les conseillers citoyens eux-mêmes qui s'en font l'écho en publiant deux « mises en demeure » à l'adresse de la préfecture et de la municipalité. Ce document souligne l'absence de possibilité d'implantation du CCP18 : « l'affectation d'un local n'a jamais fait l'objet d'une suite concrète. Or son existence est une des conditions nécessaires à l'implantation locale d'un Conseil Citoyen »[51] et sa difficile organisation alors que les autorités publiques « se sont désengagées » quant au recrutement d'un animateur salarié. La lettre conclut : « ces manquements empêchent les Conseils Citoyens en général, de remplir leurs missions de mobilisation des habitants », rejoignant nos propos précédents. Cette impuissance collective se décline individuellement, tandis que la vice-présidente, associative centrale du

[51] Lettre de mise en demeure adressée au préfet, 1er octobre 2019.

CCP18, démissionne elle-aussi à ce moment. Un message explicatif publié par la suite souligne : « après quarante-quatre mois d'activité intense (…) j'ai l'honneur de ne plus vouloir participer à cette opération qui relève toujours de l'expérimental cinq ans après le vote de la loi »[52]. Au-delà de cet enfermement dans un registre expérimental, qui n'est pas propre à ce dispositif[53], cette démission porte la marque de la conscience des limites de leur propre utilité en tant que conseillers citoyens, « sous des augures conviviaux, il ressort finalement que nous sommes inutiles et inefficaces (…) Nous sommes bénévoles sans être des Gilets Jaunes, nous sommes citoyen.ne.s sans être des élu.e.s, personne ne nous renie, mais tous les clignotants sont au rouge, autrement dit, nous sommes absents du paysage, nous n'avons d'ailleurs aucun retour »[54]. Comment dès lors escompter qu'il puisse en être autrement ?

Le conseil citoyen bute sur les limites de la territorialisation de la question sociale : les questions qui comptent appellent des réponses qui se jouent dans d'autres espaces que le ou les quartier(s). Le dispositif n'a pas les moyens de régler des problèmes d'emploi, de sécurité ou de logement, pourtant prioritairement évoqués. Même les politiques d'aménagement touchant directement leur quartier échappent fréquemment au périmètre d'attribution de l'instance. Pour reprendre les propos du ministre, il est ainsi permis de douter du procédé visant à prétendre régler la « *désespérance politique* », et à travers elle la « *désespérance sociale* », par une simple tentative de réactivation descendante de la citoyenneté locale.

Du point de vue des appartenances sociales des individus captés par le conseil citoyen, le constat s'impose spectaculairement de l'effacement tendanciel des habitants populaires prioritairement visés par le dispositif. Par contraste, ce sont des représentants d'autres groupes sociaux, bien intégrés tant socio-économiquement que politiquement, qui émergent dans les instances participatives de la même manière qu'ils dominent, y compris localement, les institutions représentatives. Si les inégalités sociales des rapports au politique sont ici confirmées, il apparaît toutefois que les groupes qui prévalent politiquement dans le territoire ne sont pas, loin s'en faut, homogènes ; ce sont plutôt différentes fractions des classes moyennes et supérieures cultivées qui s'observent dans l'arrondissement, et dont les luttes internes se révèlent déterminantes tant des dynamiques de peuplement que de la coloration politique de l'arrondissement (chapitre 5).

[52] "Les raisons de la démission de … », post Facebook, page du CCP18, 1er octobre 2019.
[53] Petit (G.), « Excès ou défaut d'institutionnalisation ? L'offre institutionnelle de participation, entre institutionnalisation inachevée et expérimentation permanente », Université de Tours, GIS Démocratie et Participation, 2018.
[54] "Les raisons de la démission de … », post Facebook, page du CCP18, 1er octobre 2019.